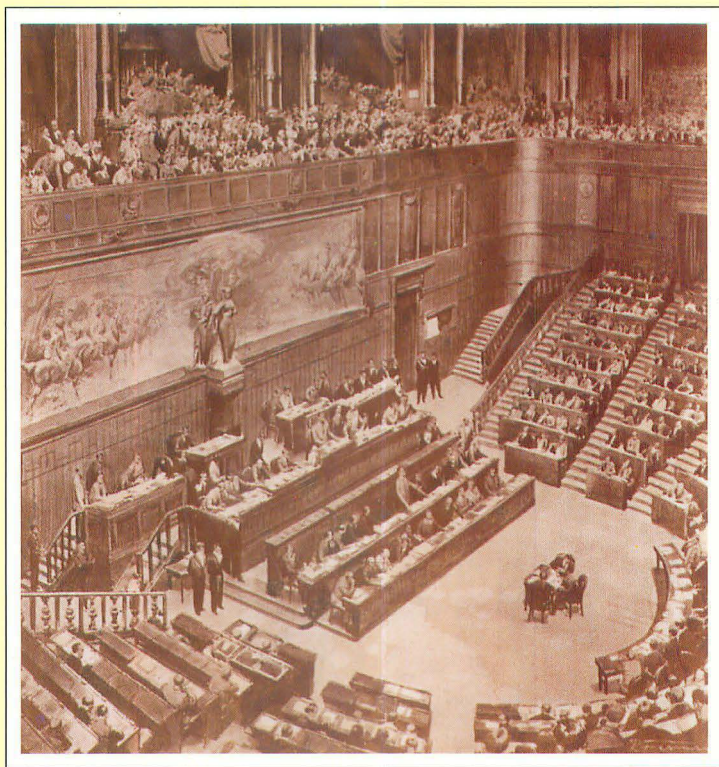


COMMISSIONE ITALIANA DI STORIA MILITARE

**LE FORZE ARMATE  
DALLA SCELTA REPUBBLICANA  
ALLA PARTECIPAZIONE ATLANTICA**



*Acta* del Convegno di Studi  
tenuto a Roma nella Sala del Cenacolo  
il 27 novembre 1997

ROMA, 1999

*In copertina:*

Una seduta dell'Assemblea Costituente

Disegno di G. Ferrari  
dalla "Domenica del Corriere"  
del 29 giugno 1947

Stampato a Gaeta  
dallo "Stabilimento Grafico Militare"

COMMISSIONE ITALIANA DI STORIA MILITARE

**LE FORZE ARMATE  
DALLA SCELTA REPUBBLICANA  
ALLA PARTECIPAZIONE ATLANTICA**

*Acta* del Convegno di Studi  
tenuto a Roma nella Sala del Cenacolo  
il 27 novembre 1997

---

*a cura di*  
Matteo Pizzigallo  
Paolo Alberini

ROMA, 1999



---

---

### COMITATO D'ONORE

On.	Luciano	VIOLANTE	Presidente della Camera dei Deputati
On.	Beniamino	ANDREATTA	Ministro della Difesa
Amm.	Guido	VENTURONI	Capo di Stato Maggiore della Difesa
Gen.	Francesco	CERVONI	Capo di Stato Maggiore dell'Esercito
Amm.	Angelo	MARIANI	Capo di Stato Maggiore della Marina
Gen.	Mario	ARPINO	Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica
Gen.	Alberto	ZIGNANI	Segretario Generale della Difesa
Dott.	Francesco	RUTELLI	Sindaco di Roma
Gen.	Bruno	ZOLDAN	Comandante della Regione Militare Centrale
Gen.	Luigi	POLI	Presidente del Comitato Organizzatore per le celebrazioni del Cinquantennale della Repubblica e della Costituzione
Prof.	Giorgio	TECCE	Rettore dell'Università La Sapienza di Roma
Prof.	Mario	ARCELLI	Rettore della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS)

### COMITATO SCIENTIFICO

Amm.	Mario	BURACCHIA	Presidente della C.I.S.M. e Capo Ufficio Storico dello Stato Maggiore Marina
Col.	Riccardo	TREPPICCIONE	Capo Ufficio Storico dello Stato Maggiore Esercito
Col.	Vincenzo	SPINA	Capo Ufficio Storico dello Stato Maggiore Aeronautica
Prof.	Matteo	PIZZIGALLO	Università di Napoli
Com.	Sergio	BENEDETTI	Ufficio Storico della Marina



## SOMMARIO

<b>La Commissione italiana di Storia militare .....</b>	Pag. VII
<b>Il Convegno .....</b>	" IX

### PARTE PRIMA

#### LE FORZE ARMATE NELLA SCELTA REPUBBLICANA

<i>Premessa del Presidente del Comitato Organizzatore per le celebrazioni del Cinquantennale della Repubblica e della Costituzione .....</i> (Gen. LUIGI POLI)	Pag. 3
<i>Stato, Nazione e Forze Armate alle origini dell'Italia repubblicana .....</i> (Prof. EMILIO GENTILE)	" 5
<i>La situazione delle Forze Armate alla fine del conflitto .....</i> (Gen. UMBERTO CAPPUZZO)	" 25
<i>Forze Armate, partiti e opinione pubblica .....</i> (Prof. MASSIMO DE LEONARDIS)	" 39
<i>Le Forze Armate nel "referendum" .....</i> (Prof. MATTEO PIZZIGALLO)	" 55

### PARTE SECONDA

#### COSTITUZIONE E FORZE ARMATE

<i>Premessa del Presidente della Commissione Italiana di Storia Militare .....</i> (Amm. MARIO BURACCHIA)	Pag. 63
<i>Ai tempi dello Statuto Albertino .....</i> (Prof. CARLO GHISALBERTI)	" 67
<i>Il dibattito alla Costituente .....</i> (Dott. LUCA TENTONI)	" 79
<i>La Costituzione repubblicana .....</i> (Prof. GUGLIELMO NEGRI)	" 111
<i>La scelta atlantica .....</i> (Prof. PIETRO PASTORELLI)	" 117





## LA COMMISSIONE ITALIANA DI STORIA MILITARE

---

*La Commissione Italiana di Storia Militare, istituita con decreto del Ministro della Difesa n. 1120 in data 21 novembre 1986, è una istituzione del Ministero della Difesa affiliata alla Commissione Internazionale di Storia Militare Comparata, cui aderiscono circa trenta Paesi.*

*La Commissione è costituita al fine di "promuovere iniziative utili a migliorare la conoscenza della storia militare italiana e comparata, valendosi del contributo di rappresentanti di istituzioni che si dedicano allo studio dei vari aspetti della disciplina".*

*La Commissione è composta dai Capi degli Uffici Storici degli Stati Maggiori dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, e per i suoi lavori si avvale di un esperto civile nominato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e di una Consulta nominata con decreto del Ministro; è presieduta dal più anziano dei Capi Ufficio.*

*Attuale Presidente è il Capo dell'Ufficio Storico della Marina.*

*La Commissione ha sede in Via dell'Acqua Traversa, 151 - 00135 Roma.*



## IL CONVEGNO

---

*Il convegno di studi "Le Forze Armate dalla scelta repubblicana alla partecipazione atlantica" pone al centro della sua attenzione una fase importante e decisiva della storia del nostro Paese, intrecciata a una serie di questioni di grande portata: la scelta costituzionale, la nuova costituzione, la collocazione internazionale, la ricostruzione economica.*

*Partendo da una riflessione su Stato e Nazione, il raggio di attenzione del Convegno si estende dall'analisi ravvicinata della situazione delle Forze Armate all'indomani del conflitto, delle ripercussioni del referendum e delle scelte internazionali, all'approfondimento di questioni più politiche, come il dibattito all'Assemblea Costituente, nonché di questioni più strettamente istituzionali legate al confronto fra lo Statuto Albertino e la Costituzione Repubblicana.*

*La rigorosa ricostruzione, in un'ottica interdisciplinare e da differenti angolature, delle vicende relative alle FF.AA. negli anni cruciali al centro del convegno non solo punta ad aprire nuovi fronti di ricerca storica, ma è altresì finalizzata ad offrire alcuni elementi di riflessione utili a comprendere meglio l'attuale momento politico che registra un rinnovato impegno del Parlamento in materia di riforme istituzionali.*



PARTE PRIMA

**LE FORZE ARMATE  
NELLA SCELTA REPUBBLICANA**



## PREMESSA

LUIGI POLI

La ricostruzione delle vicende delle Forze Armate italiane, nel periodo della guerra di liberazione nazionale, è stata oggetto di numerosi contributi, di livello talora eccelso. Non la stessa cosa si può dire per quanto riguarda gli anni compresi fra la fine della seconda guerra mondiale e la nascita della Repubblica, che, al momento, risultano ancora in larga parte da “esplorare”. Non si può liquidare quest'epoca come un periodo “oscuro” e poco importante per le nostre Forze Armate. Al contrario, si trattò di anni ricchi di significato, seppure molto difficili, come, d'altra parte, è tipico di quei momenti immediatamente successivi alla conclusione di un lungo conflitto.

Le Forze Armate italiane conobbero, in questo periodo, dei traumi gravissimi che, comunque, riuscirono brillantemente a superare grazie al loro addestramento, ad una migliore preparazione e, soprattutto, ad una ritrovata motivazione. Fu senza dubbio la vittoria nella guerra di liberazione nazionale, conseguita – va ricordato – anche grazie al sostegno degli Alleati, a galvanizzare i militari italiani.

Da un punto di vista strettamente operativo, al termine della guerra, le nostre unità superarono quella che era stata la linea gotica, presidiarono le zone più importanti della pianura padana e si spinsero fino ai confini nazionali, in operazioni di protezione degli obiettivi strategicamente più importanti. Si trattava di un esercito dalle ridottissime dimensioni (poco più di 300 000 uomini), che, comunque, fu in grado di adempiere, con scrupolo e dedizione, incarichi molto importanti, come quello – appunto – di presidiare in modo capillare intere regioni del territorio nazionale. Non era un compito facile: in quell'epoca il Paese era scosso dalle prime agitazioni di carattere politico, spesso accompagnate da scioperi. Si trattava di un momento di grande inquietudine: d'altronde simili istanze erano state duramente represses nell'epoca fascista e nel periodo bellico. Le nostre Forze Armate furono comunque in grado di agire con prontezza e capacità, grazie anche alle possibilità offerte da norme ancora modellate sulle esigenze belliche e dalla grande disponibilità di infrastrutture, cosa che consentì ai nostri soldati di “controllare” il territorio nazionale da una posizione di forza.





## STATO, NAZIONE, FORZE ARMATE ALLE ORIGINI DELL'ITALIA REPUBBLICANA

EMILIO GENTILE

In questa relazione mi propongo di esaminare, per linee essenziali e attraverso alcuni esempi che mi paiono rappresentativi di orientamenti generali, come negli anni fra la fine della guerra e la fondazione della Repubblica, fu affrontato da politici e da militari, negli anni fra il 1945 e il 1947, il problema di definire il carattere e il ruolo delle Forze Armate nel nuovo Stato repubblicano.

Il problema delle Forze Armate alle origini dell'Italia repubblicana è stato finora studiato soprattutto per gli aspetti politici, costituzionali o propriamente tecnici<sup>(1)</sup>. Mancano invece, se non mi sbaglio, ricerche specifiche su altri aspetti, che pure sono fondamentali per sviluppare l'analisi di questo tema, specialmente per quanto riguarda l'atteggiamento dei militari. Manca, mi pare, una indagine approfondita sulla mentalità e sullo stato d'animo dei soldati negli anni fra il 1945 e il 1948, come pure manca uno studio sistematico sulla cultura delle Forze Armate, in tutte le sue componenti, relativa al periodo di trasformazione del regime politico, negli anni fra le due guerre, e al periodo degli sconvolgenti cambiamenti avvenuti in Italia negli anni fra la seconda guerra mondiale e la fondazione della Repubblica. Questa relazione si propone di offrire qualche elemento per contribuire ad orientare la ricerca in questa nuova direzione.

Data la complessità dell'argomento, ho scelto come motivo conduttore per la mia analisi l'idea della *funzione nazionale* che si pensava dovesse essere conferita alla istituzione militare nella vita del nuovo Stato repubblicano. Per "funzione nazionale" intendo qui riferirmi non agli aspetti istituzionali e propriamente militari delle Forze Armate, ma al ruolo che esse avrebbero dovuto svolgere, come strumento di formazione della identità nazionale e della coscienza civica del cittadino, essendo l'istituzione militare la principale organizzazione collettiva entro la quale si concretizza, nei moderni Stati nazionali, la più diretta e immediata forma di integrazione fra la nazione e lo Stato.

Nell'accingermi a svolgere questo tema, mi sono trovato a navigare in acque per me poco conosciute, perché come storico non mi sono mai occupato di storia militare e di storia delle Forze Armate italiane. In queste condizioni, ho cercato innanzi tutto di evitare di finire vittima di Scilla o di Cariddi. Chi sono Scilla e Cariddi in questo caso? Sono i due pericolosi "mostri" che sempre insidiano il lavoro di uno storico, specialmente quando deve affrontare temi che, come nel caso della mia relazione, riguardano il mondo delle convinzioni, dei valori e degli ideali riferiti a

entità come lo Stato, la Nazione, le Forze Armate, che possono suscitare emozioni e passioni che nulla hanno a che fare con la riflessione storica.

L'uno è il "mostro" della requisitoria e della polemica retrospettiva, due tendenze insidiose che facilmente possono insinuarsi nella riflessione dello storico, specialmente quando si occupa di temi e problemi che sono molto controversi, non solo per la loro oggettiva complessità, ma specialmente per le connessioni emotive che essi possono avere con temi e problemi, altrettanto controversi, dibattuti nell'attualità presente. A questo rischio è particolarmente esposta una indagine che riguarda una istituzione come le Forze Armate, che di per sé stessa mette in moto sentimenti, pregiudizi, stereotipi, sia positivi che negativi, i quali comunque finiscono col sovrapporsi alla realtà storica, deformandola in senso apologetico o denigratorio.

Per esempio, da un atteggiamento pregiudizialmente antimilitarista da parte dello studioso, potrebbe scaturire una polemica retrospettiva verso il comportamento delle Forze Armate e verso coloro che ne sostennero la ricostituzione nelle forme e nei modi definiti dalla Carta costituzionale. Ora, per quanto nobile possa essere la ispirazione ideale di questa polemica, essa sarebbe comunque un ostacolo alla comprensione storica della situazione e del problema delle Forze Armate nell'Italia dell'immediato dopoguerra, quando, fra l'altro, il sentimento antimilitarista era forte nella coscienza degli italiani e delle nuove forze politiche dominanti. Le Forze Armate, in effetti, furono allora bersaglio di accuse e di condanne sommarie per l'atteggiamento che avevano avuto nei confronti del regime fascista, per la loro condotta negli anni della guerra, dopo l'8 settembre 1943 fino alla fondazione del nuovo Stato repubblicano. Lo studioso mosso da pregiudizio antimilitarista a polemizzare con il passato, potrebbe essere facilmente indotto a stabilire una connessione ideale fra l'antimilitarismo del secondo dopoguerra e il suo attuale antimilitarismo, considerandoli distinti nel tempo ma sostanzialmente identici. In realtà, la concordanza fra questi due atteggiamenti antimilitaristi è solo apparente. Se tale apparente concordanza venisse adottata come criterio di valutazione storica, utilizzando per la nostra indagine sulle Forze Armate negli anni fra il 1945 e il 1948 idee, concetti e principi, valori, che sono propri della coscienza antimilitarista di oggi, ci troveremmo probabilmente esposti a gravi deformazioni di prospettiva, di interpretazione e di incomprensione.

Per esempio, risulterebbe del tutto incomprensibile l'atteggiamento tutt'altro che ostile manifestato nei confronti della istituzione militare dai padri fondatori dell'Italia repubblicana, che in massima parte provenivano da culture politiche non militariste e non nazionaliste, le quali tuttavia si posero il problema della funzione delle Forze Armate non solo come problema tecnico, ma anche come problema di "pedagogia civica" ai fini della nazionalizzazione e della democratizzazione degli italiani. E ancora più incomprensibile, o inspiegabilmente contraddittorio, potrebbe apparire il rifiuto del pacifismo assoluto e della neutralità perpetua manifestati dalla maggior parte dei socialisti e soprattutto dai comunisti nell'Assemblea Costituente.

Oppure questi socialisti e comunisti verrebbero tacciati, nella requisitoria antimilitarista retrospettiva, di aver compiuto un atto di tradimento verso l'ideale della pace.

L'altro "mostro", che spesso fa vittime fra gli studiosi di storia, è l'anacronismo storiografico, forse ancora più insidioso del precedente, perché meno appariscente e rumoroso. Si tratta, in questo caso, della tendenza a proiettare, spesso inconsapevolmente, nel passato – e quindi ad attribuire agli attori di una determinata epoca storica più o meno recente – idee, stati d'animo, atteggiamenti, sensibilità, che appartengono a situazioni storiche successive: così facendo, di fatto, si preclude la via alla comprensione del modo effettivo in cui gli attori del passato percepirono, interpretarono e vissero quella particolare situazione, secondo la loro mentalità, la loro cultura e la loro sensibilità, che dovrebbe invece essere l'obiettivo principale dello storico.

Pensiamo, per esempio, al modo in cui era concepito, sentito e direi anche vissuto il significato ideale di entità come Stato, Nazione, Forze Armate nella coscienza degli italiani, e dai militari in particolare, prima della seconda guerra mondiale, durante la guerra, dopo l'8 settembre 1943 e negli anni dell'immediato dopoguerra, rispetto al modo in cui queste stesse entità sono presenti nella coscienza degli italiani e dei militari di oggi. L'atteggiamento degli italiani di oggi verso queste tre entità è oggi condizionato da situazioni e motivazioni che non hanno nulla in comune con le situazioni e le motivazioni che condizionarono l'atteggiamento degli italiani, e dei militari in particolare, negli anni fra le due guerre e soprattutto dopo il crollo dello Stato nazionale nel 1943, dopo la guerra civile e dopo le dure e umilianti imposizioni del trattato di pace. Converrà soffermarsi un momento su questo problema, che è particolarmente importante per la nostra analisi.

Oggi si parla molto di crisi della nazione italiana, di perdita della identità nazionale degli italiani, di fine dell'Italia come nazione e come Stato nazionale. Alcuni studiosi ritengono che tutto ciò abbia avuto origine dalla "morte della patria" avvenuta nella coscienza degli italiani come conseguenza del crollo dello Stato nazionale dopo l'8 settembre, della guerra civile e del successivo predominio politico e culturale, nell'Italia repubblicana, di partiti che erano estranei alla tradizione e alla cultura dello Stato nazionale nato dal Risorgimento<sup>(2)</sup>.

L'immagine della "morte della patria", adoperata nel 1943 dal giurista e scrittore Salvatore Satta<sup>(3)</sup>, è certamente la più efficace per esprimere realisticamente il modo in cui la maggioranza degli italiani visse le vicende del crollo immediato dello Stato nazionale dopo l'8 settembre. Altri testimoni del tempo fecero allora risuonare la campana a morto per la nazione italiana e per lo Stato nazionale italiano e i rintocchi funebri continuarono anche nei primi anni della repubblica. Benedetto Croce si tormentava col pensiero che «tutto quanto le generazioni italiane avevano da un secolo in qua costruito politicamente, economicamente e moralmente è distrutto, irrimediabilmente»<sup>(4)</sup>, come scriveva nel suo diario il 15 dicembre 1943. Negli stessi giorni, Ugo La Malfa annotava: «l'Italia come grande Stato nazionale ereditato dal Risorgimento è stato distrutto. Non è stata distrutta

soltanto un'opera di arricchimento spirituale e materiale, che durava dall'unità, non è stata distrutta soltanto una continuità di vita piena di promesse e di avvenire, non è stato distrutto un patrimonio materiale, spirituale, artistico, scientifico faticosamente accumulato, non sono stati distrutti soltanto città e villaggi e industrie, ma sono stati scardinati anche gli elementi primordiali di organizzazione e di vita di uno Stato, quelli senza cui non esiste e non può esistere uno Stato, tutte le istituzioni civili, le istituzioni giudiziarie, le istituzioni militari e di polizia, i servizi tecnici, la burocrazia»<sup>(5)</sup>. Vittorio Bachelet aveva diciassette anni quando fu testimone della fine dello Stato nazionale, mentre si recava dal Veneto verso la capitale insieme al padre ufficiale dell'esercito: «Lo sfacelo dell'esercito, il dissolvimento dello Stato Maggiore, la fuga del re, le notizie contraddittorie che arrivavano in quelle lunghe giornate di treno, e soprattutto quei soldati che cambiavano d'abiti in piena stazione, e gettavano via dai finestrini tutto ciò che avevano addosso di militare – berretti, fasce, scarponi, bombe, anche – e davano, così scamiciati, disordinati, l'assalto ai treni, con un solo desiderio, di essere a casa presto»<sup>(6)</sup>. Il crollo dello Stato nazionale fu allora identificato simbolicamente soprattutto con l'immagine del disfacimento immediato dell'esercito italiano dopo l'armistizio e la fuga del re e del governo da Roma, e questa associazione simbolica si è stabilmente insediata nella memoria collettiva. E questa associazione gravò pesantemente, come un'onta indelebile e una condanna irrevocabile, anche sulla coscienza dei militari che non disertarono e vissero nel travaglio morale e ideale la frantumazione dello Stato nazionale, il conflitto della fedeltà, la faticosa opera di ricostruzione di una istituzione che era stata distrutta, avvilita e annientata. Di questo stato d'animo, dominante negli ambienti militari ancora nei primi anni dopo la fine della guerra, ne danno numerose testimonianze la memorialistica e la pubblicistica militare apparse in quel tempo. «Il 9 settembre 1943 – scriveva il generale Quirino Armellini nell'estate del 1944 – quanto era rimasto dell'Esercito italiano si è repentinamente sfasciato. Lo sfasciamento di un esercito come il nostro, di antiche tradizioni, che i passati avvenimenti militari sembrava avessero rinsaldato, è un fenomeno di inaudita gravità»<sup>(7)</sup>. Ma, aggiungeva il generale, la crisi dell'esercito altro non era che conseguenza della crisi della nazione: «L'Esercito è l'espressione fedele della Nazione, è ad essa ineluttabilmente ancorato, ne rispecchia le qualità, ne segue inesorabilmente le sorti»<sup>(8)</sup>.

Cercare di valutare quale relazione vi sia fra la “morte della patria” dopo l'8 settembre 1943, simbolizzata dal disfacimento delle Forze Armate, e l'attuale crisi della identità nazionale degli italiani può essere una utile prospettiva di indagine, ma da questa correlazione potrebbe anche scaturire, sia pure inconsapevolmente, un errore di prospettiva e di anacronismo storiografico, per esempio se proiettiamo sulla situazione degli anni dell'immediato dopo guerra atteggiamenti nei confronti del problema della nazione e della identità nazionale, che sono invece il prodotto di situazioni storiche successive e molto più recenti. Tuttavia, come ho mostrato ampiamente in uno studio sul mito nazionale nell'Italia del ventesimo secolo, al

quale mi permetto di rinviare per una trattazione più argomentata e documentata di questa interpretazione, in realtà quegli anni non furono un periodo in cui l'idea nazionale e il sentimento della patria furono assenti nella cultura, nel linguaggio e nello stile politico dei partiti che diedero vita alla nuova Italia repubblicana<sup>(9)</sup>. Al contrario, si verificò allora quella che ho chiamato "l'estate di San Martino"<sup>(10)</sup> dell'idea di nazione e del sentimento della patria, nel senso che queste due entità divennero ancora protagoniste della scena politica negli anni fra il 1945 e il 1948, furono evocate e celebrate da tutti i partiti fondatori della Repubblica, salvo qualche eccezione, con una frequenza e una intensità che non si ripeterà mai più negli anni successivi.

Negli anni fra il 1945 e il 1948 assistiamo in effetti ad una rinascita della patria attraverso molte patrie, quanti sono i partiti in lotta, ciascuno rivendicando di essere l'unico o il più fedele interprete della patria. Ci fu in quegli anni una specie di competizione fra le maggiori forze politiche che fondarono l'Italia repubblicana, per appropriarsi del monopolio del patriottismo, per dimostrare di essere le migliori eredi della tradizione nazionale e tutte comunque apparivano volenterose di ricostruire lo Stato nazionale affermando il patriottismo come un fattore ideale fondamentale dell'Italia repubblicana, pur precisando che il principio nazionale è un principio che doveva essere, esso stesso, rigenerato, perché il fascismo lo aveva inquinato col nazionalismo imperialista, così come aveva inquinato e corrotto le Forze Armate, che dovevano essere depurate, ricostituite con elementi nuovi e con spirito democratico, e ricondotte alla loro funzione di istituzione apolitica e patriottica, strumento di difesa e scuola di civismo democratico. Si possono esprimere legittime domande sulla natura di questi entusiasmi patriottici, sul loro carattere contingente o strumentale, ma, nella impossibilità di sondare l'intima sincerità delle convinzioni di un individuo e di una collettività, dobbiamo prendere atto che la valorizzazione ideale della patria e della nazione, nella riflessione sul ruolo delle Forze Armate nel nuovo Stato repubblicano, fu comunque presente e influi notevolmente sull'orientamento dei padri costituenti sul problema della istituzione militare.

Durante quella "estate di San Martino" della nazione e della patria, anche le Forze Armate, come istituzione militare della nazione più che come organismo concretamente vivente, godettero un periodo di particolare considerazione da parte dei rifondatori dello Stato nazionale, e specialmente da parte dei partiti della sinistra internazionalista, che durante gli ultimi anni della lotta contro il regime fascista e soprattutto durante la guerra di liberazione si erano convertiti al patriottismo e alla salvaguardia dello Stato nazionale.

Per esempio, appariva sostanzialmente cambiato l'atteggiamento dei socialisti e dei comunisti nei confronti delle tradizioni patriottiche e dell'istituzione militare, rispetto a quello che essi avevano avuto nel primo dopoguerra. All'inizio del 1945, un settimanale comunista trattò il problema della ricostituzione dell'Esercito italiano usando espressioni patriottiche insolite nella tradizione antimilitarista e neutralista della sinistra italiana. «L'epoca che oggi attraversiamo è quella della

democrazia progressiva... Occorre dare, dunque, all'Italia un esercito democratico, un esercito rispondente alle esigenze di rinnovamento sociale politico e morale avvertite da tutti gli italiani e che s'identifichino con la nazione». E il giornale ricordava che le agitazioni sociali nei primi anni del Novecento avevano già contribuito «notevolmente avvicinando le varie classi sociali, a creare nell'esercito una nuova atmosfera di profonda umanità e di reciproca comprensione, che diede i suoi frutti benefici nella prima guerra mondiale, mentre altre cause del fenomeno sono da ricercare nella progressiva fusione tra nord e sud e nella crescente influenza dell'elemento meridionale e soprattutto napoletano a scapito della casta piemontese. Finalmente l'esercito di Vittorio Veneto poteva dirsi un esercito veramente democratico, per quanto suscettibile di ulteriore evoluzione». E concludeva: «Il nostro esercito deve risorgere. Non vi è oggi un vero Italiano il quale non sia intimamente persuaso che solo attraverso una attiva ed efficace partecipazione alla guerra a fianco delle grandi democrazie il nostro Paese potrà riacquistare la fiducia e il rispetto delle nazioni libere e progressive»<sup>(11)</sup>.

Dopo la fine della guerra, «L'Unità» rese omaggio al sacrificio dei soldati combattenti e rievocava nel 1945 la ricorrenza del 24 maggio, affermando che l'avvenimento apparteneva al «patrimonio del popolo», con l'avvertimento che bisognava sottrarre questa data «alle speculazioni bugiarde dei vecchi gruppi reazionari monarchico-fascisti, e sia riaffidata al semplice e disinteressato ricordo del popolo, che anche della grande guerra fu il vero protagonista, perché dette ad essa i suoi milioni di combattenti e le sue centinaia di migliaia di morti». Gli faceva eco l'organo socialista «Avanti!» protestando che la celebrazione del 24 maggio «non è monopolio monarchico». Il quotidiano socialista associava la vittoria del 1918 al «nostro nuovo Risorgimento» e celebrava l'11 novembre ricordando che il popolo esaltava «i veri artefici» della vittoria, «i suoi figli migliori che per quella vittoria dettero la vita o riportarono estese ferite e mutilazioni», mentre la stessa vittoria del 1918 fu tradita dalle forze reazionarie che finanziarono e portarono al potere il fascismo. In occasione della chiamata alle armi dei giovani della classe 1924, nel luglio 1945, l'organo del partito comunista esortava i giovani ad entrare «nel nuovo esercito nazionale» per portare «nelle sue file quello spirito democratico che è stato proprio della guerra di liberazione», mentre non ci doveva essere posto per gli elementi che potevano tentare «di mutare le Forze Armate in strumento di reazione, né per criminali velleità di nuove avventure nazionalistiche all'ombra di questa o quella grande potenza»<sup>(12)</sup>.

Nel progetto di democratizzazione delle Forze Armate abbozzato dalle sinistre, che prevedeva, dopo una drastica e severa epurazione degli elementi compromessi con il fascismo, l'assorbimento delle forze partigiane, veniva dato particolare risalto all'ideale patriottico come fattore integrante del nuovo esercito democratico e fondamento anche del nuovo Stato. Era compito del proletariato fornire i nuovi quadri per «trasformare il corpo e l'anima dell'esercito», scriveva l'organo socialista il 5 ottobre 1945, perché in questo modo esso avrebbe rigenerato e rinnovato anche il concetto di patria: «il concetto di patria da difendere, che il fascismo ha

adoperato fino alla nausea e al disgusto per coprire e contestare le sue criminoso imprese all'interno e all'estero, coll'avvento della classe lavoratrice nei quadri della classe dirigente, si va epurando e va assumendo un significato che prima non aveva», quando «la patria era la terra dei privilegiati e dei possidenti, ma era men che nulla per i nullatenenti, per i salariati costretti ad abbandonarla per trovare lavoro e pane» <sup>(13)</sup>.

Nella Consulta Nazionale e soprattutto nell'Assemblea Costituente, durante la discussione sugli articoli della nuova Costituzione relativi alle Forze Armate, non vi furono manifestazioni di antimilitarismo integrale o di ostilità pregiudiziale nei confronti dell'istituzione militare, salvo poche voci, che furono però largamente contrastate, ma senza furori polemici. Per esempio, il consultore socialista Michele Giua sostenne, nella riunione del 24 novembre 1945, che, vista ormai la irrimediabile e definitiva impossibilità dell'Italia di avere un esercito adeguato ai tempi moderni, era necessario «smobilitare la vecchia mentalità militarista e porre le basi di nuove Forze Armate che siano compatibili con le condizioni reali del Paese». L'Italia, egli aggiunse, era ormai «costretta a girare sempre come un satellite attorno alle grandi nazioni» pertanto occorreva «liberarci del fardello della nostra storia militare che l'attuale sciagura liquida completamente. Noi non dobbiamo più guardare a una civiltà italiana intesa alla conquista della forza militare; il valore della razza italiana non sta nelle conquiste dell'Esercito romano, ma nella forza ideale che promana dal Rinascimento. Per la nuova Italia non si apre che una sola via che porti alla civiltà: la via del pensiero, la via del progresso, la via della scienza. Se noi abbandoneremo questa via, ne seguiremo altre che avranno sempre per scopo finale la catastrofe militare <sup>(14)</sup>». A tale proposta, il ministro della Guerra Stefano Jacini obiettò che se pure l'Esercito italiano non era più pensabile «se non in funzione di un grande organismo internazionale diretto essenzialmente al mantenimento della pace, non per questo, a suo avviso, era necessario spogliarci della tradizione storica militare. Un disarmo totale, dall'esame della situazione internazionale, non gli sembra alla vista: ma se anche a questo disarmo totale, auspicabile dal punto di vista umano, si arrivasse, non vede quale vantaggio avrebbero le nazioni a spogliarsi delle proprie tradizioni militari» <sup>(15)</sup>.

Su questo tema prevalse, fra i padri fondatori della Repubblica, quello che potremmo definire un *ragionevole realismo*, che scaturiva in parte da convinzioni sulla natura dell'uomo e sul rischio della guerra, e in parte dalla valutazione di situazioni contingenti, fra le quali era anche la previsione di una possibile nuova guerra, dalla quale l'Italia non avrebbe comunque potuto rimanere estranea. Anche la maggioranza dei rappresentanti dei partiti di sinistra respinse, in quella sede, le tesi del pacifismo assoluto e della neutralità perpetua, sostenute da alcuni esponenti della sinistra, come il socialdemocratico Umberto Colosso, il quale propose di attribuire all'Italia il «primato del pacifismo», consacrando il paese alla pace perpetua della neutralità assoluta, trasformando l'Italia nel giardino d'Europa, dove allevare una migliore stirpe di italiani al riparo dalle guerre <sup>(16)</sup>. A tali proposte si opposero altri socialisti democratici e i comunisti. «Noi pensiamo che sia

fare della cattiva poesia allorché si parla di neutralità assoluta o di pace perpetua» dichiarò il comunista Arturo Colombi all'Assemblea Costituente il 21 maggio 1947, ricordando che la «terribile esperienza dell'ultima guerra, dove i diritti delle genti sono stati calpestati con una assenza completa di scrupoli» insegnava che «non vi può essere una neutralità disarmata e ci insegna soprattutto quanto sia pericoloso creare o fomentare illusioni pacifiste»<sup>(17)</sup>.

In effetti, quasi nessuno dei padri fondatori della Repubblica, quale che fosse la sua collocazione politica, contestò l'importanza istituzionale e tecnica delle Forze Armate, riconoscendo che uno Stato, per quanto piccolo e modesto, non può fare a meno di avere un proprio esercito di modesta entità ma proprio per questo attrezzato al massimo della efficienza qualitativa. Ma non fu neppure contestata la funzione ideale e morale delle Forze Armate per la formazione ideale e morale di una collettività che si sente e vuole essere una nazione. E tutto ciò avvenne nonostante le aspre polemiche che divampavano, in quello stesso periodo, sulle responsabilità delle Forze Armate nei confronti del fascismo e della guerra, accompagnate da imperiose e reiterate richieste di una severa epurazione degli elementi reazionari, da accuse contro i vertici militari rimasti fedeli alla monarchia di tramare contro la libera scelta istituzionale<sup>(18)</sup>.

Tipico, in questo senso, può essere considerato l'atteggiamento di Adolfo Omodeo. Lo storico antifascista, già ufficiale combattente nella prima guerra mondiale, e ora dirigente del Partito d'azione e vicepresidente della Commissione per le Forze Armate della Consulta Nazionale, aveva provocato nell'estate del 1945 una animata polemica con esponenti dell'esercito e con lo stesso ministro della Guerra Jacini, a causa dei suoi articoli molto severi sulla gravità della crisi delle Forze Armate e sul loro mancato rinnovamento, che egli voleva fosse radicale, attraverso una severa epurazione e l'immissione di nuovi quadri, provenienti anche dai partigiani. «Il problema della restaurazione delle Forze Armate – scriveva – è veramente grave, perché tale ricostruzione inevitabilmente deve muovere da un ideale e da una fede. L'esercito deve avere un'anima. E l'anima del nostro esercito che lo resse dalle battaglie del Risorgimento a Vittorio Veneto, l'anima forse sentimentale ma umanissima di chi serviva la patria liberale nei quadri della costituzione, dell'esercito che noi ragazzi imparammo a conoscere nelle novelle militari del De Amicis tanto derise dai grandi spregiudicati, l'esercito educatore del popolo, congiunto alla vita civile del paese, all'unisono con tutta la nazione, l'esercito che ci inquadrò nella nostra giovinezza sul Carso, non esiste più. Il fascismo cercò di trasformarlo in mero esercito tecnico, nel pugnale con cui si doveva colpire alle spalle la Francia nel 1940, ed esso è ora nei suoi resti, disorientato ed incapace d'intendere la nuova situazione»<sup>(19)</sup>.

Omodeo, inoltre, aveva più volte denunciato il pericolo che la monarchia potesse avvalersi dei settori delle Forze Armate rimaste ad essa fedeli per ostacolare la libera scelta istituzionale, tanto da esser accusato di sentimenti antimilitaristi<sup>(20)</sup>. Nello stesso tempo, invece, egli insisteva sulla urgenza della ricostituzione delle



Forze Armate come inizio per ridare vigore morale e unità ideale ad una nazione disgregata e umiliata.

Il problema delle Forze Armate, per Omodeo, non riguardava solo gli aspetti propriamente militari, per quanto ovviamente fondamentali, ma gli aspetti morali connessi alla ricostituzione del nuovo esercito. Rigenerare e ricostruire l'esercito era la condizione necessaria per rigenerare e ricostruire la nazione italiana. La immediata ricostituzione delle Forze Armate era «un problema vivo e attuale», disse Omodeo nella riunione della Commissione del 27 ottobre 1945, perché bisognava «rinfrancare per un eventuale servizio militare la nostra nazione che in questa guerra ha subito, pur col sacrificio eroico dei partigiani, un'amarissima mortificazione che ci graverà ben più di Custoza, Lissa e Adua. Perché non è l'essere sconfitto che amareggia, quando all'avversa sorte si sia potuto rispondere con la disperata suprema difesa. Quello che ci ha avvilito, diciamolo con cruda parola, è stata la sorte pecorile che ci è toccata, per cui dopo essere stati soldati di seconda qualità al servizio del Tedesco, il Tedesco con poche pattuglie rastrellò le divisioni abbandonate dai generali, e tutto il paese ebbe l'onta di sentirsi inferiore a tutti i popoli, vincitori e vinti. Questa è la spina che ci travaglia e che i giovani sentono anche più dei vecchi, che ancora si ricordano del Carso e del Piave. E a risanarci da questa mortificazione dovranno concorrere le Forze Armate che in qualunque misura potremo mettere insieme, non per preparare rivincite ma per la tonificazione virile del nostro paese, e la restaurazione della coscienza unitaria retaggio di Giuseppe Mazzini». A questo scopo, precisava Omodeo, era necessario costituire un nuovo esercito con nuove forze, «levate fra tutti i figli d'Italia, perché concorrenti ad una comune educazione unitaria e nazionale; superiori ad ogni spirito di parte (perché abbiamo dinanzi agli occhi le luride figure dei masnadieri asserviti alla fazione prima che alla patria), disciplinatissime, braccio fedele della volontà nazionale liberamente espressa... Questa nostra non è aspirazione di eversori di venerande e nobili tradizioni. Ma, appunto per risanare la cupa mortificazione che gli Italiani recano nel cuore, desideriamo che le nuove forze sorgano segregate per quanto possibile da quelle che il fascismo, la guerra, gli esempi scoranti ed avviliti han profondamente corrotto. Lasciate che mi serva di una immagine sintetica: per le nuove Forze Armate noi desideriamo una caserma pulita e disinfettata» <sup>(21)</sup>.

Ho citato ampiamente questo discorso di Omodeo, perché mi pare che esso riassume, pur con accenti personali, i motivi essenziali prevalenti nell'atteggiamento verso il problema del carattere e del ruolo della istituzione militare nel nuovo Stato, manifestato in quel periodo dalla maggioranza delle forze politiche, anche se poi le soluzioni proposte variavano secondo i partiti e i singoli loro esponenti. Come è noto, i partiti della Costituente non affrontarono la questione delle Forze Armate attraverso studi e progetti organici, proposti dai singoli partiti, né la questione venne trattata con adeguato approfondimento per tutto ciò che riguardava gli aspetti propriamente tecnici del problema. Dai dibattiti sulle varie ipotesi di ricostituzione delle Forze Armate – sull'epurazione e il rinnovamento dei quadri,

sulla nazione armata, sull'esercito volontario, sulla coscrizione obbligatoria – prevalse l'orientamento favorevole alla ricostituzione dell'esercito basato sulla coscrizione obbligatoria non solo per motivi istituzionali e tecnici, ma anche per motivi ideali e morali, ispirati al concetto della *funzione nazionale* delle Forze Armate nella nuova Italia repubblicana, concetto che fu comune alla maggioranza dei padri costituenti.

L'elemento dominante a favore della coscrizione obbligatoria è la convinzione che le Forze Armate devono essere ricostituite non solo per essere strumento militare di difesa, istituzione apolitica ma anche scuola civile della nazione e della democrazia. Su questo aspetto della funzione nazionale delle Forze Armate, e soprattutto dell'esercito, insistettero con particolare vigore, insieme ai rappresentanti dei partiti di destra, anche esponenti socialisti e comunisti che non si dichiararono neutralisti e pacifisti assoluti.

Il socialista democratico Di Giovanni, per esempio, ironizzò bonariamente sulle proposte di inserire nella Costituzione una dichiarazione di principio in favore della neutralità perpetua. Era, questa, certamente una «generosa aspirazione ideale», disse all'Assemblea Costituente nella seduta del 20 maggio 1947, ma non poteva essere consacrata nella Carta costituzionale, vincolando «a questo imperativo categorico le generazioni future»<sup>(22)</sup>. Con più enfasi l'esponente socialista perorò la causa del servizio militare obbligatorio, paventando nell'esercito volontario una sorta di esercito mercenario, mentre spettava all'esercito concretizzare nell'esperienza collettiva dei giovani da esso istruiti ed educati, l'alta idealità della patria. L'articolo che affermava il principio che la difesa della patria era sacro dovere del cittadino, disse Di Giovanni, era «il riconoscimento della più alta idealità, che è la concezione della Patria, sintesi dell'immortalità della vita di un popolo, asceso ad alta civiltà, custode della propria tradizione, garante del proprio avvenire e vindice del proprio destino»<sup>(23)</sup>. In questo senso, l'obbligo del servizio militare era necessario, affinché «attraverso l'esercito passi periodicamente ma continuamente tutta la gioventù come in una scuola di addestramento e di preparazione: addestramento e preparazione non soltanto tecnica ma anche e soprattutto spirituale. L'esercito deve divenire – secondo il nostro avviso – una scuola di educazione e di preparazione alla vita, oltre che una scuola di organizzazione e di preparazione tecnica militare, per l'alto fine della difesa del Paese»<sup>(24)</sup>.

Eguale ispirate al concetto della funzione nazionale di formazione spirituale della coscienza civica delle nuove generazioni furono le motivazioni adottate dal democristiano Fiorentino Sullo per sostenere l'adozione della coscrizione obbligatoria: «Noi meridionali sappiamo che il vecchio esercito, non dico quello inflazionato o recente, è stato una scuola di educazione e di istruzione specialmente per le nostre regioni. Sarebbe falsa una affermazione contraria. Come meridionale, posso dire che attraverso l'esercito vi è stata una pubblica istruzione ed una educazione popolare e che lo scambio che vi è stato da regione a regione, dai monti ai piani, da un mare all'altro mare è servito ad amarci e ad apprezzarci; mentre, probabilmente, se vi fosse stato non la coscrizione obbligatoria ma il

volontario, molti degli oscuri abitanti laboriosi ed affaticati delle nostre terre non sarebbero usciti da esse, né avrebbero visto altri fratelli delle altre parti d'Italia, né avrebbero sentito questa unità così come si è preparata prima della guerra mondiale e attraverso la guerra mondiale». La coscrizione obbligatoria costituiva dunque una forma democratica di nazionalizzazione degli italiani, attraverso una esperienza collettiva comune «necessaria per la formazione del carattere: non è soltanto una ragione di carattere morale, ma anche di patriottismo, quella che mi fa insistere particolarmente su questo» <sup>(25)</sup>.

Anche i comunisti furono contrari al servizio militare volontario perché, spiegò Togliatti durante i lavori della commissione per la Costituzione, nella riunione del 15 novembre 1946, «non si avrebbe più un esercito a carattere nazionale, non si avrebbe più il popolo intero che si arma ed è pronto a difendere il suolo della Patria, ma una categoria di professionisti delle armi che potrebbero rappresentare la rovina di una società e la rovina dello Stato», mentre con il servizio militare obbligatorio sarebbe stato possibile istruire il maggior numero di cittadini «all'esercizio delle armi, in modo che possano essere utili alla difesa della Patria» <sup>(26)</sup>. Nell'Assemblea Costituente questo tema venne ripreso da vari esponenti del PCI. Colombi, nella seduta del 21 maggio 1947, dichiarò che i comunisti respingevano l'idea di un esercito di professionisti perché non era pensabile «affidare la difesa della libertà e della indipendenza della Patria esclusivamente a dei militari di mestiere, che finirebbero per estraniarsi dalla Nazione, diventando una casta chiusa e reazionaria, costituendo un pericolo per la pace e per la libertà». Ma anche per Colombi, la scelta a favore del servizio militare obbligatorio era motivata dalla funzione pedagogica attribuita alle Forze Armate, oltre che da ragioni di utilità o convenienza politica. «L'essenziale è che il principio affermato nella Costituzione, che la difesa della Patria è un sacro dovere del cittadino, non rimanga un'affermazione retorica, ma si traduca nella vita, mettendo il cittadino nella condizione materiale e spirituale di poter adempiere a questo sacro dovere», perché non si trattava soltanto di educazione militare: «si tratta anche di educazione morale... non si tratta solo di fare soldati, ma anche di fare degli uomini, dei patrioti. Il servizio militare obbligatorio fa dell'esercito una scuola di unità nazionale: lo è stato in una certa misura nel passato; noi vogliamo che esso lo sia sempre di più nella nuova Italia democratica» <sup>(27)</sup>.

Ancor più deciso e argomentato fu il discorso a favore dell'esercito obbligatorio, in ragione della sua funzione nazionale, fatto dal generale Umberto Nobile, eletto come indipendente alla Costituente nelle liste comuniste. Il servizio militare obbligatorio esteso a tutti i giovani fisicamente idonei, disse nel suo intervento il 21 maggio, «può e deve, anzi, servire alla loro educazione. Nessuno potrebbe negare che il servizio militare costituisca un potente fattore di educazione dei giovani, come quello che li abitua alla disciplina, all'ordine e soprattutto a considerare il bene collettivo della Nazione talmente al di sopra di ogni interesse particolare da comportare per la sua difesa perfino il sacrificio supremo, quale è quello della vita». Nobile insisteva inoltre sulla funzione pedagogica dell'esercito

«come strumento di democrazia», più efficace, secondo lui, dello stesso diritto di voto perché l'esercito «converte il governo del proprio Paese in una realtà concreta». L'esercito, nella visione del generale, era «profondamente democratico, perché sotto l'uniforme del militare ogni differenza di ceto sociale scompare. Fra uomini accomunati nella vita di caserma le differenze di educazione, di strati sociali tendono ad eliminarsi. Un profondo processo di democratizzazione ed unificazione ha luogo fra giovani che, provenienti da varie parti del Paese, parlando diversi dialetti, ed aventi diverse mentalità ed educazione, sono obbligati a vivere in comune. Se ci riflettete bene, due sono i tipi di organismi collettivi oggi esistenti, che, facendo appello alle qualità superiori dell'animo umano, rappresentano esempi quasi perfetti di organizzazione democratica: un reggimento di soldati e un ordine religioso». In aggiunta a questa funzione di pedagogia democratica, l'esercito concepito dal generale Nobile era uno strumento di formazione della coscienza nazionale unitaria, perché era «un fattore unificatore tra i vari elementi nazionali di cui è composto. Da questo punto di vista bisogna riconoscere che l'esercito in Italia ha efficacemente contribuito a cementare l'unità nazionale». Infine, fra gli argomenti a sostegno della coscrizione nazionale obbligatoria il generale addusse anche l'eventualità di attuazione di un ordinamento regionale dello Stato che, secondo il generale, «comporta i più gravi rischi di disgregazione del Paese»: in vista di questa eventualità, aggiunse, «si rende più che mai necessario conservare quel grande fattore di unificazione, che è rappresentato dal servizio militare obbligatorio» escludendo però il reclutamento regionale perché questo «sarebbe il più grande dei mali che dall'ordinamento regionale potessero derivarci: l'esercito, allora, anziché unire, tenderebbe disunire ancora più gli italiani»<sup>(28)</sup>. In conclusione, Nobile vagheggiava la realizzazione di un esercito che, in conformità allo spirito democratico della Repubblica, doveva essere intimamente connesso alla vita del paese, «un esercito il quale anzitutto abbracci tutto intero il Paese: che non si distacchi dalla nazione, come fatalmente avverrebbe con un esercito di professionisti; un esercito che sia alla nazione intimamente collegato, i cui quadri siano – in parte almeno – i quadri stessi industriali della nazione, sicché in questo legame fra quadri dell'esercito e quadri della nazione, risieda la forza vera dell'esercito»<sup>(29)</sup>.

Alla fine, tutte le forze politiche furono concordi nel riconoscere, nei termini che sono stati sopra descritti, la funzione nazionale delle Forze Armate, conforme alla «spirito democratico della Repubblica», che idealmente traeva origine e legittimità dalla volontà della nazione e che volle incidere nella sua costituzione il principio che «la difesa della patria è sacro dovere del cittadino», come recita l'art. 52 della Costituzione. Le parole di questo articolo, approvato il 22 maggio, erano «parole da fondersi nel bronzo o da scolpirsi nel marmo, parole che noi vorremmo penetrate così nella coscienza del nostro popolo da non doversi mai più discutere su di esse» aveva detto il democristiano Umberto Merlin, il relatore della proposta, prima della votazione, ricordando all'Assemblea che la commissione era stata unanime nell'approvare questa formula. E il relatore inneggiò anche alla concordia patriottica mostrata nel discutere sull'articolo che era alla base della ricostituzione

delle Forze Armate e ne fissava solennemente il vincolo inscindibile con la nazione. Riferendosi alle parole pronunciate da Colombi, disse che esse dimostravano «essersi raggiunto (ricordiamolo noi che siamo sempre avvezzi a dirci male l'un con l'altro ed a roderci tra di noi) sul concetto della Patria e sull'amore verso di essa, una unanimità che deve essere e sarà cresciuta indubbiamente dal voto dell'Assemblea»<sup>(30)</sup>.

Nelle discussioni sugli articoli della nuova Costituzione che riguardavano l'istituzione militare, il tema della *funzione nazionale* dell'istituzione militare ebbe, come abbiamo visto, una parte rilevante e finì di fatto con l'assorbire gran parte dell'attenzione dedicata alla definizione del carattere e del ruolo delle nuove Forze Armate. Il clima in cui si svolsero le discussioni sugli articoli della Costituzione che riguardavano le Forze Armate fu di complessiva concordia, anche nel periodo in cui l'unità antifascista era ormai irrimediabilmente frantumata a causa dell'inizio della "guerra fredda" e della contrapposizione ideologica fra comunismo e anticomunismo. Tale concordia, tuttavia, non rifletteva la drammaticità della crisi nella quale versava l'organizzazione militare in quegli anni, quando era ancora incerto quale sarebbe stata la sorte delle Forze Armate italiane, in attesa delle decisioni finali degli alleati vincitori.

Entriamo, per questa via, nella seconda parte della mia indagine, che riguarda l'atteggiamento degli ambienti militari di fronte al problema della "rifondazione della identità nazionale", se così possiamo chiamarla, considerata parte integrante e scopo ideale principale della stessa rifondazione delle Forze Armate e dello Stato italiano.

Questo problema fu uno dei temi maggiormente presenti nella memorialistica e nella pubblicistica militare, concentrata in quel periodo nella tormentata riflessione sulla crisi che aveva travolto, annientato e umiliato le Forze Armate italiane dopo l'8 settembre.

Studiare l'atteggiamento dei militari in quel periodo presenta per lo storico numerose difficoltà, che lo espongono maggiormente al rischio di finire vittima di uno dei due "mostri" o di entrambi, perché si tratta di materia molto più complessa di quella che riguarda l'atteggiamento dei politici, in quanto i militari furono i più direttamente coinvolti e travolti dal crollo dello Stato nazionale, diventando per la maggioranza degli italiani i principali responsabili, insieme al fascismo, della catastrofe militare e della rovina del paese.

Si tratta, inoltre, di aspetti della storia delle Forze Armate, che non possono essere studiati solo nelle loro relazioni con gli aspetti istituzionali e militari, ma devono essere, per così dire, rievocati anche nella loro drammaticità morale e esistenziale, come esperienza vissuta di situazioni eccezionali, in cui furono tumultuosamente rimessi in discussione principi, valori, ideali, pregiudizi e stereotipi anche, saldamente ancorati a convinzioni che avevano una lunga tradizione, e che improvvisamente venivano sconvolte e distrutte da avvenimenti che si abbatterono sugli italiani con la violenza di un uragano improvviso, provocando nella loro

coscienza, e specialmente nella coscienza dei militari che ne furono più direttamente investiti, una profonda crisi di identità, da cui derivò una mutazione culturale nel modo di concepire la Nazione, lo Stato e il posto dell'Italia nel mondo contemporaneo»<sup>(31)</sup>. Le vicende successive all'8 settembre imposero ai militari di ogni grado di compiere scelte repentine, che coinvolgevano tutta intera l'esperienza, il significato e il valore di una vita, dandole una fede e inserendola in una più ampia realtà umana, concepita come Nazione, come Stato, che in quel periodo apparivano distrutti e annientati per sempre.

Certamente i militari, che per loro stessa natura fondano la loro identità individuale e collettiva sul principio della fedeltà nei confronti della Nazione e dello Stato, sul dovere dell'obbedienza verso chi rappresentava lo Stato nazionale, furono i più colpiti da questo tracollo istituzionale e morale, e negli anni successivi dovettero compiere una propria travagliata mutazione culturale per ricostruire su nuove basi la loro identità, la loro cultura e il loro ruolo, come militari di un nuovo esercito ricostruito dalle fondamenta non solo istituzionali e organizzative, in gran parte dipendenti dalla volontà degli alleati vincitori, ma specialmente ideali e morali, e queste dipendenti dalla capacità degli stessi militari italiani di sapersi riprendere dall'annientamento e dall'avvilimento. Le testimonianze sulla condizione morale delle Forze Armate all'indomani della fine della guerra sono concordi nel registrare uno stato di prostrazione profonda all'interno dell'organismo militare e di isolamento rispetto al resto del paese. Descrivendo nel 1946 lo stato d'animo «in cui si macera l'Esercito italiano dall'8 settembre in avanti» il generale Zanussi scriveva: «In quei giorni non è crollato soltanto un esercito, ma son crollati una storia, una tradizione, una fede. E il crollo immane ha avviluppato in un'atmosfera torbida e pesante il nostro organismo»<sup>(32)</sup>. Ancor più fosco era il quadro della condizione delle Forze Armate quale appariva da talune rappresentazioni della pubblicistica militare. La «Rivista Aeronautica» descriveva in questi termini «la sindrome preoccupante che concorre a definire il morbo contagioso da cui sono affette le Forze Armate: indisciplinazione, apatia, disonestà, cialtroneria»<sup>(33)</sup>. Nel ricercare le cause di questo morbo, la maggior parte dei militari le faceva risalire al fascismo, che aveva introdotto la corruzione nelle Forze Armate inoculando il virus della politicizzazione e della megalomania scenografica di una potenza militare che di fatto non esisteva. Ancora dalla «Rivista Aeronautica» traiamo questa immagine della condizione delle Forze Armate e della realtà del paese, che probabilmente rispecchia lo stato d'animo della maggioranza dei militari in quel periodo:

«Otto milioni di baionette, marina ed aviazione tra le più potenti del mondo!

Il sipario discende innanzi ad un apparato gonfio, artificiosamente montato ma non privo di una certa effettiva consistenza. Al suo rialzarsi tutto è rovina; la nave è visibile solo per il fumaiolo che emerge, l'ala è in pezzi, la baionetta intrisa di sangue, giace sul terreno abbandonata dai muscoli d'acciaio i cui cuori e la cui mente non vennero sorretti. Nello sfondo del quadro un popolo sfiduciato diviso da calcoli e passioni diverse, agitato nell'affannosa ricerca di titoli, di attestati e

benemerenze inconsistenti ed inesistenti, preoccupato a sventolare vessilli più diversi che consentono la scalata a particolari obiettivi: fratelli che disconoscono e discacciano fratelli attribuendo ad essi le colpe più impensate; madri e spose in gramaglie che, attonite, fissano l'ignoto; bimbi dell'età dell'innocenza già tanto provati e consumati dalla vita; volti ancora integri e sereni, per tenace intimo sforzo, che evitano di rivolgere lo sguardo a tanta miseria morale per non sentirsi lambire da essa»<sup>(34)</sup>.

In questa prospettiva, per comprendere adeguatamente lo stato d'animo e l'atteggiamento dei militari negli anni che precedono la fondazione della Repubblica, sarebbe necessario analizzare come fu percepito e vissuto dai militari di ogni grado il repentino cambiamento di alleati, il crollo dello Stato nazionale, il disfacimento dell'esercito, la guerra civile, il problema del giuramento al re dopo l'8 settembre e durante il periodo della "tregua istituzionale", e successivamente, la volontà di riscossa e l'adesione ai principi, ai valori e alle istituzioni della nuova Italia repubblicana. Bisognerebbe avere altresì una conoscenza più analitica dei mutamenti avvenuti nella cultura militare, in quel periodo, per quanto riguarda la concezione della Nazione e dello Stato, il senso del dovere, il concetto della disciplina, il principio della "apoliticità" dell'istituzione militare. Sarebbe per esempio molto interessante vedere come viene a scomparire, dal linguaggio militare, un termine che in passato era stato carico di valore simbolico e di efficacia emotiva – "la religione della patria" – che per la cultura militare, negli anni del regime liberale e anche durante il regime fascista, definiva il significato della funzione di "sacerdozio laico" assegnata alle Forze Armate, e specialmente all'Esercito, nella formazione della coscienza nazionale, conferendo così all'istituzione militare un ruolo centrale e di alto prestigio nello Stato e nella società. E sarebbe infine importante vedere come gli avvenimenti di quel tragico periodo modificarono l'immagine che le Forze Armate avevano di sé stesse, e l'immagine che esse avevano dello Stato e della Nazione di cui erano espressione.

Per condurre una indagine adeguata su questi aspetti della storia militare degli anni fra il 1943 e il 1948 occorrerà forse mettersi sulla strada indicata da un ufficiale nel 1945, il quale, riferendosi al problema della ricostruzione delle vicende militari dopo l'8 settembre 1943, scriveva che per raggiungere una visione non meramente passionale e polemica, fatta di giudizi superficiali e di condanne sommarie, sarebbe stato necessario «rivivere idealmente il clima di quei giorni, ricostruire lo stato d'animo di chi le ha vissute e specialmente di chi si è trovato all'improvviso di fronte a responsabilità gravissime ed alla necessità di dover prendere, nello spazio talvolta di pochi minuti, decisioni di estrema importanza, cercare di far rivivere con immaginazione rievocatrice la grandiosità dei problemi che tanti uomini dovettero inopinatamente affrontare»<sup>(35)</sup>. Ma per seguire questa strada senza deviare verso forme di postuma indulgenza, è necessaria una sensibilità storica capace di rievocare, senza attenuare le responsabilità individuali e collettive, i cambiamenti avvenuti nella coscienza individuale e collettiva dei militari e degli

italiani in generale, i quali si trovarono, nelle condizioni più tragiche e miserevoli della loro storia, a pagare fino in fondo il prezzo della sconfitta subita, mentre nello stesso tempo dovettero far fronte a urgenti difficoltà di elementare sopravvivenza e alla soluzione di compiti immani nella vita di un popolo: ricostruire uno Stato distrutto dalle fondamenta, ricostituire una coscienza nazionale, riorganizzare le Forze Armate, cioè ricomporre in un organismo vivo tre entità che erano stata distrutte, umiliate e annichilite e che a molti apparivano irrimediabilmente morte.

La disfatta militare, la distruzione dello Stato, il disfacimento dell'esercito, la guerra civile, avevano distrutto le fondamenta istituzionali, culturali, ideali e morali, sulle quali era stato costruito lo Stato nazionale e aveva definitivamente distrutto ideali e miti che erano stati all'origine stessa del Risorgimento, come, per esempio, il mito della Grande Italia, l'immagine dell'Italia come grande potenza. Il mito della Grande Italia, la convinzione che una nuova Italia unita e rigenerata dovesse avere un ruolo di primo piano sulla scena mondiale, era stato il più forte motivo ideale del Risorgimento e delle aspirazioni dell'Italia unita, condiviso, sia pure con sostanziale differenza di concezione ideologica e di comportamento pratico, sia dalla classe dirigente liberale che dalle classe dirigente fascista, e apparteneva anche al patrimonio culturale delle Forze Armate.

Ora, da questo punto di vista, per rimanere entro i limiti del nostro tema, ciò che appare maggiormente rilevante nell'atteggiamento dei militari dopo la fine della guerra, per quanto riguarda il problema dello Stato, fu il rispetto della scelta istituzionale fatta dalla volontà popolare e l'adesione delle Forze Armate alla Repubblica e agli ideali democratici, nella ribadita fedeltà al principio del carattere assolutamente apolitico della istituzione militare, e la riformulazione, in questa nuova realtà ideale e istituzionale, della funzione nazionale delle Forze Armate come scuola di integrazione nazionale e di formazione civica del cittadino, come istituzione intimamente connessa alla vita della Nazione. Il nostro, spiegava alle reclute *Il libro del soldato* edito nel 1946, è «veramente un Esercito di Popolo; nel quale cioè non solo soldati e sottufficiali, ma gli ufficiali provengono quasi esclusivamente dal Popolo. Pochi eserciti riflettono infatti fedelmente, come il nostro, l'immagine della Nazione nelle sue luci e nelle sue ombre; esso è veramente uno schermo su cui si proiettano tutte le grandezze e le miserie del Paese»<sup>(36)</sup>.

Nello stesso periodo, fra il 1945 e il 1947, si delinea nella cultura militare una rielaborazione della concezione della Nazione e dello Stato nazionale, in cui l'elemento più importante è il chiaro e definitivo rifiuto del nazionalismo e del principio della integrità intangibile della sovranità nazionale, mentre si fa strada l'adesione al progetto di unificazione europea. «Alla luce delle più recenti esperienze, scriveva la "Rivista Militare" nel maggio 1945, «non si può non riconoscere che sarebbe vano pretendere di organizzare una pace internazionale senza intaccare menomamente la sovranità assoluta dei singoli Stati. Occorre bandire dalla coscienza di tutti i cittadini di Europa ogni residuo di sciovinismo e di



impuro patriottismo, se si vuole scongiurare il pericolo di una ricaduta nella vita politica delle sfere di influenza, dell'equilibrio, delle alleanze a due o delle intese a quattro e convincersi alfine che si può rimanere buoni patrioti anche accettando per la patria l'obbedienza ad una superiore disciplina internazionale»<sup>(37)</sup>. L'esistenza «nel piccolo continente europeo di numerosi Stati indipendenti e sovrani» costituiva «un anacronismo ancora più strano di quello che rappresentavano le piccole baronie feudali allorché gli Stati moderni cominciarono a coagularsi intorno ai sovrani dopo il medioevo», scriveva un ufficiale nel dicembre 1945<sup>(38)</sup>.

La prospettiva ideale entro la quale la cultura militare, negli anni fra il 1945 e il 1947, rielabora la propria concezione della Nazione e dello Stato nazionale appare chiaramente orientata verso la condanna di ogni atteggiamento esclusivamente nazionalista. «Non possiamo più ormai credere d'essere cittadini d'un solo paese: la cultura, il progresso e la stessa ultima guerra dimostrano come del tutto artificiali siano le barriere fra Nazione e Nazione e come anche vuoto ed ormai sorpassato sia questo concetto di Nazione, che tende a rendere gli uomini schiavi di tradizioni e di ideali, spesso esagerati e svisati che, innestati nell'animo ancora fanciullo, impediscono poi di considerare equamente ed obiettivamente una grande verità: che l'uomo è stato creato da Dio cittadino del mondo e non di una Nazione particolare»<sup>(39)</sup>.

Queste dichiarazioni di condanna del nazionalismo e di ripudio della politica dominata dall'esclusivo principio dello Stato nazionale, erano tuttavia congiunte ad una visione comunque realistica della situazione internazionale, nella prospettiva ritenuta tutt'altro che immaginaria e remota, del pericolo di nuovi conflitti armati o di una terza guerra mondiale. Fin dal 1945, nella pubblicistica militare veniva prefigurato uno scenario mondiale dominato dalla divisione fra due blocchi, dominati dalle grandi potenze, attorniate dagli altri Stati come satelliti. Già nel maggio 1945, la «Rivista Marittima» manifestava il timore che «il principio della collaborazione fra i tre Grandi affermato a Yalta altro non sia che una platonica affermazione diplomatica e che il giuoco degli egoismi nazionali, riprendendo il sopravvento, conduca alla rottura di quell'armonia tra le tre grandi Potenze che ha loro consentito di condurre a vittoriosa conclusione la guerra e dalla cui esistenza i popoli ritengono dipenda la pace nel mondo»<sup>(40)</sup>. E con altrettanto realismo, la «Rivista Marittima» alla fine del 1946, di fronte ai nuovi orientamenti della politica internazionale, osservava che «le nazioni non sono che associazioni di uomini e come l'uomo – per rimanere fedeli alla verità – difficilmente è disposto a dividere cristianamente ciò che possiede con il meno abbiente ed è renitente a riconoscere i diritti altrui, quando dovesse ridurre i suoi beni o il suo prestigio così, difficilmente, le nazioni più potenti saranno disposte a cedere parte delle loro materie prime o dei privilegi, anche se parassitari, a popoli più poveri... Ora è sterile ricercare se questo atteggiamento spirituale sia giusto o ingiusto. Ciò che vale, di fronte all'irrimediabile e in simili contingenze, specialmente per gli uomini di governo, è quello che è e non quello che avrebbe dovuto o potuto essere»<sup>(41)</sup>.

## NOTE

(1) Cfr. A. Boldrini, *Le forze militari e i comandi militari nello Stato italiano e nella Nato*, in "Critica marxista", n. 2, 1968, pp. 105-127; P. Secchia, *I corpi armati dello Stato dopo la Liberazione*, ivi, n. 5, 1972, pp. 175-192; E. Cerquetti, *Le Forze Armate italiane dal 1945 al 1975*, Milano 1975; A. Boldrini, A. D'Alessio, *Esercito e politica in Italia*, Roma, 1979; *Le Forze Armate dalla Liberazione all'adesione dell'Italia alla Nato*, Roma, 1985; F. Botti, V. Ilari, *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopo guerra*, Roma, 1985; L. Nuti, *L'Esercito italiano nel secondo dopo guerra 1945-1950*, Roma, 1989; V. Ilari, *Storia militare della prima Repubblica 1943-1993*, Ancona, 1994; *Storia delle Forze Armate italiane 1945-1975*, a cura di C. Jean, Milano, 1994; *Repubblica e difesa*, Roma, 1996; U. Cappuzzo, *Istituzioni militari e Costituzione*, Roma, 1997.

(2) Cfr. R. De Felice, *Rosso e Nero*, a cura di P. Chessa, Milano, 1995; E. Galli della Loggia, *La morte della patria*, Roma-Bari, 1996.

(3) S. Satta, *De profundis*, Milano, 1980.

(4) B. Croce, *Scritti e discorsi politici (1943-1945)*, I, Bari, 1973, pp. 223-224.

(5) U. La Malfa, *Per la rinascita dell'Italia*, s.l., s.d., p. 4. Per altre testimonianze sul crollo dello Stato nazionale, cfr. E. Gentile, *La Grande Italia, Ascesa e declino del mito della nazione nel ventesimo secolo*, Milano, 1997, pp. 229-290.

(6) V. Bachelet, *I maestri, i giovani e la storia*, in "Studium", marzo 1952.

(7) Q. Armellini, *La crisi dell'Esercito*, Roma, 1945, p. 9.

(8) Ivi, p. 165.

(9) Cfr. E. Gentile, *La Grande Italia*, cit..

(10) Ivi, pp. 315-320.

(11) Miles, *L'esercito dell'Italia democratica*, "Il Settimanale", 25 gennaio 1945.

(12) P. Colajanni, *Dieci anni di "naja"*, "L'Unità", 12 luglio 1945. Colajanni era all'epoca sottosegretario al ministero della Guerra.

(13) A. Schiavi, *Rinnovare l'esercito*, in "Avanti!", 5 ottobre 1945; *Costituente e Forze Armate*, in "La Nuova Europa", 22 luglio 1945.

(14) *Consulta Nazionale, Atti. Discussioni dal 23 settembre 1945 al 9 marzo 1946*, Roma, 1946, p. 45.

(15) Ivi, p. 48.

(16) Si veda, per i dibattiti sul servizio militare e su altri articoli della Costituzione relativi alle Forze Armate: F. Botti, V. Ilari, *Il pensiero militare italiano*, cit., pp. 455 e segg. A. A. Mola, *Il dibattito sulle FF.AA. alla Costituente*, in *Le Forze Armate dalla Liberazione all'adesione alla Nato*, cit., pp. 179-232; U. Cappuzzo, *Istituzioni Militari e Costituzione*, cit..

(17) Camera dei Deputati. Assemblea Costituente. *Atti. Discussioni*, vol. III, Roma, 1948, p. 4121.

(18) Si veda, a titolo di esempio, per queste polemiche: P. Togliatti, *Disarmare le forze reazionarie*, in "L'Unità", 1 giugno 1945; *Costituente e Forze Armate*, in "La Nuova Europa", 22 luglio 1945; M. Berlinguer, *Il giuramento militare*, ivi, 2 settembre 1945; *Militari, cittadini attenti alle provocazioni*, in "L'Unità", 21 maggio 1946; *Le manovre monarchiche del Ministro della Marina*, in "Avanti!", 22 maggio 1946; *Il patto del sangue fra il militarismo e le destre*, ivi, 28 maggio 1946; G. Andreotti, *Ai militari*, in "Il Popolo", 28 maggio 1946, *L'insurrezione armata del Mezzogiorno doveva effettuarsi la notte del 6 giugno*, in "Avanti!" 12 giugno 1946; *L'Esercito non dev'essere asservito agli interessi della reazione*, ivi, 16 giugno 1946.

(19) A. Omodeo, *Le Forze Armate*, Roma, 1945, pp. 9-10.

(20) Omodeo raccolse alcuni di questi articoli nell'opuscolo *Le Forze Armate*, Roma, 1945. Si veda, per i suoi interlocutori: C. Spinedi, *Crisi militare e crisi nazionale*, in "Domenica", 22 luglio 1945; S. Jacini, *Nuovi chiarimenti a Omodeo*, in "Il Popolo", 7 agosto 1945; M. Filippi, *Polemiche sull'esercito*, ivi, 9 agosto 1945. Gen. G. Mancinelli, *Ancora la polemica sull'esercito*, in "Domenica", 2 settembre 1945.

(21) Le citazioni del discorso di Omodeo alla Consulta Nazionale sono tratte dal testo integrale pubblicato nella rivista "L'Acropoli", n. 10, pp. 433-42.

(22) Camera dei Deputati. Assemblea Costituente. *Atti. Discussioni*, III, cit., p. 4073.

(23) Ivi, p. 4072.

(24) Ivi, p. 4073.

(25) Ivi, p. 4082.

(26) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione*, Roma, 1951, p. 396.

(27) Camera dei Deputati, Assemblea Costituente. *Atti. Discussioni*, III, cit., p. 4122.

(28) Ivi, p. 4109.

(29) Ivi, p. 4111.

(30) Ivi, p. 4127.

(31) Per una più ampia analisi di questi temi mi permetto di rinviare a E. Gentile, *La Grande Italia. Ascesa e declino del mito della nazione nel ventesimo secolo*, Milano, 1997.

(32) G. Zanussi, *Salvare l'Esercito*, Roma, 1946, p. 43.

(33) E. Romagna Manoja, *Le Forze Armate sono ammalate*, in "Rivista Aeronautica", marzo-aprile 1946, p. 140.

(34) E. Giannone, *Forze Armate in miniatura (Per la nuova Aeronautica)*, in "Rivista Aeronautica", maggio 1947, p. 249.

(35) L. Mondini, *Luci nel buio*, in "Nuova Antologia", giugno 1945, p. 97.

(36) *Il libro del soldato*, a cura del Ministero della Difesa-Esercito, Roma, 1946, p. 12.

(37) "Rivista Militare", maggio 1945, p. 342.

(38) G. Simoni, *Le cause economiche della guerra*, ivi, dicembre 1945, p. 944.

(39) "Rivista Militare", novembre 1945, p. 841-842.

(40) G. Bernardi, "Rivista marittima", aprile-maggio 1945, pp. 24.

(41) A. Bertocchi, *Spunti etici di organica nel futuro assetto della Marina militare*, ivi, novembre 1946, p. 107.



## LA SITUAZIONE DELLE FORZE ARMATE ALLA FINE DEL CONFLITTO

UMBERTO CAPPUZZO

La situazione delle Forze Armate italiane alla fine del secondo conflitto mondiale è la risultante di un processo assai complicato, nel quale si fondono e si confondono valutazioni e considerazioni molteplici di ordine militare, politico e geopolitico e si accavallano conseguenti decisioni, non di rado in contrasto fra loro, da parte di una pluralità di soggetti – sia a livello nazionale sia a livello internazionale – che, puntando singolarmente su obiettivi il più delle volte divergenti, finiscono con il determinare di fatto la nascita di uno strumento militare italiano del tutto peculiare. Questo, infatti, viene acquistando via via una sua fisionomia in funzione di compiti non sempre definiti chiaramente o, quanto meno, diversamente interpretati dalle parti interessate con effetti non trascurabili sul piano ordinativo.

Il punto di partenza è la sconfitta sul campo, sulla quale si innesta il successivo sviluppo degli eventi che vedono l'Italia – nonostante la resa ed il conseguente armistizio – territorio coinvolto nella continuazione di un confronto militare di particolare asprezza e, al tempo stesso, compromessa nella sua struttura istituzionale unitaria con suoi cittadini schierati su posizioni contrapposte o, addirittura, nell'ambito di ciascuno schieramento, con posizioni giuridiche diverse (combattenti in atto, reduci, prigionieri ed internati, sbandati, militari impiegati come lavoratori a sostegno dello sforzo bellico dell'una parte o dell'altra).

La chiave di volta per chiarire il corso degli eventi è da individuare nell'armistizio del 3 settembre 1943, interpretato in maniera non collimante da Badoglio, da una parte, e dagli alleati anglo-americani, dall'altra, con ulteriori sfumature per quanto riguarda questi ultimi. Sono sfumature che chiamano in causa l'ambito politico e quello militare con effetti spesso paralizzanti nelle decisioni da prendere.

Per Badoglio l'armistizio è, in un certo senso, la premessa per procedere ad un rovesciamento delle alleanze e ciò, naturalmente, per rendere meno gravosi gli effetti della ormai certa sconfitta della coalizione di cui l'Italia era parte.

Per Churchill e Roosevelt l'armistizio, oltre ad essere una prima tappa significativa verso la vittoria finale, è l'occasione propizia per sollecitare una qualche forma di collaborazione da parte dell'Italia sconfitta, che serva ad alleviare l'onere dell'impegno militare globale delle potenze alleate.

Tale orientamento, facilmente percepibile attraverso tutta una serie di comportamenti politici, accresce nel governo italiano la fondata speranza di una certa attenuazione delle pesanti clausole militari.

Gli avvenimenti che si succedono possono essere logicamente – oltre che temporalmente – inquadrati in due fasi distinte: una prima si snoda, a partire, appunto, dall'armistizio attraverso la lunga marcia della "cobelligeranza" fino alla conclusione dello sforzo bellico, la seconda, non meno significativa, va dalla fine del conflitto al "Trattato di Pace".

In ambedue le fasi, è abbastanza chiara la linea politica seguita dal Governo italiano, non sempre altrettanto chiara quella seguita dagli Alleati, con contrapposizioni vistose nelle valutazioni dei responsabili politici, da un lato, e dei responsabili militari, dall'altro, e – nell'ambito di questi ultimi – fra gli organi operativi di Teatro, da un lato, e gli organi di pianificazione strategica, dall'altro.

Così, in merito alla eventuale collaborazione militare da parte dell'Italia, i comandi alleati del Teatro Mediterraneo – e, in un certo senso anche il "Foreign Office" – sono piuttosto distaccati, puntando, invece, a valorizzare al massimo, sul piano strategico, i successi fin qui ottenuti.

Gli eventi, però, superano ben presto le previsioni e gli intendimenti, sì che la reazione tedesca all'annuncio dell'armistizio e la conseguente controeazione di taluni reparti delle Forze Armate italiane portano ad una sorta di "cobelligeranza di fatto", anche se giuridicamente, non riconosciuta come tale.

Sorge a questo punto spontaneo il dubbio se non siano da considerare già superate talune clausole, particolarmente penalizzanti, dell'armistizio.

È assai significativo, al riguardo, che già in data 20 settembre 1943, il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, generale Roatta, sostiene che "a causa della reazione tedesca le truppe italiane sono divenute, di fatto, alleate di quelle anglo-americane".

Nonostante il coinvolgimento non più episodico in atti di guerra (unità italiane operanti in Puglia a fianco degli inglesi, in Corsica a fianco dei francesi, nei Balcani e nelle isole dell'Egeo, attivamente impegnate nello sforzo bellico contro il nemico comune), sul versante militare alleato si preferisce puntare su una cooperazione limitata a compiti di retrovie.

Né migliori prospettive sembra dischiudere il cosiddetto "armistizio lungo" firmato a Malta il 29 settembre 1943, che ribadisce la resa incondizionata dell'Italia, stabilendo – senza equivoco alcuno – la totale subordinazione delle sue Forze Armate al comando supremo alleato nel mediterraneo.

I fatti, ancora una volta, vanno al di là degli originari intendimenti, sì che sono proprio gli Alleati ad invitare Badoglio a dichiarare guerra alla Germania. Quando ciò avviene – il 13 ottobre 1943 – l'Italia acquista in pratica lo "status" di belligerante.

Da questo momento, le tappe si fanno incalzanti, con un contributo crescente allo sforzo militare alleato, pur con le riserve, i dubbi, le perplessità, gli equivoci che gli Alleati, nella loro componente politica ed in quella militare, via via manifestano con motivazioni diverse.

C'è, nel sottofondo, anche una certa sfiducia nei nostri riguardi per quanto concerne l'efficienza dello strumento militare, ma emergono anche considerazioni di ordine geopolitico che portano a delineare visioni strategiche – peraltro non sempre collimanti fra le due sponde dell'Atlantico – che si sostanziano, in pratica, nell'attribuire al nostro Paese una funzione internazionale che non è, di certo, quella che il governo italiano intende perseguire.

Gli Stati Uniti, ormai orientati a spostare l'asse di gravitazione del loro sforzo strategico verso il Giappone, pensano di lasciare alla Gran Bretagna l'onere di fronteggiare i problemi della sicurezza nel Mediterraneo. La Gran Bretagna, a sua volta, è consapevole dei suoi interessi primari ed accetta ben volentieri questa sorta di delega, per cui – almeno all'inizio – persegue l'obiettivo di ridimensionare al massimo la presenza militare italiana nel Mediterraneo.

A fronte di questo gioco di mosse e contromosse, la tenacia dell'impegno del governo italiano coglie un primo successo con la costituzione di un "Raggruppamento motorizzato", forte di 5 mila uomini con armamento ed equipaggiamento italiani, destinato a dare un contenuto concreto al coinvolgimento dell'Italia nella guerra di liberazione a fianco degli Alleati.

È un primo nucleo di forze, attorno al quale si pensa – da parte italiana, s'intende – di costruire le premesse per un apporto più consistente. Impresa non facile, ove si tenga presente che si tratta di superare difficoltà non lievi sul piano formale (richiesta di autorizzazione agli Alleati) e, ancor peggio, sul piano materiale (richiesta di armi e mezzi per equipaggiare i reparti).

Pur con il modesto contributo del "Raggruppamento motorizzato", che si batte con onore in due fatti d'arme di un certo rilievo (a Montelungo nel dicembre 1943 e a Montemarrone nel marzo 1944), l'Italia acquista credito anche sul piano politico e di esso si avvale per esercitare una forte pressione, al fine di ottenere una più consistente partecipazione sul piano militare. Un primo risultato si ha già nell'aprile di quello stesso anno, con la trasformazione del "Raggruppamento motorizzato" in "Corpo Italiano di Liberazione", la cui forza, già nell'estate, ammonta a ben 15 battaglioni di fanteria ed a 11 gruppi di artiglieria per un totale di 25 mila uomini con mezzi ed equipaggiamenti italiani.

L'ottima prova fornita in combattimento (partecipazione all'offensiva alleata dopo lo sfondamento a Cassino; liberazione di Teramo, l'Aquila e Ancona) rafforza la posizione italiana nel perseguimento di più ambiziosi traguardi sulla via di un crescente contributo allo sforzo bellico comune, ma la richiesta, più volte reiterata nel tempo, non trova adeguata risposta negli Alleati, portati a considerare prioritario un ben diverso contributo, quello fornito dai soldati italiani inquadrati in numero crescente in "unità di retrovia", con mansioni ausiliarie, alle loro dirette dipendenze. Il tutto si inquadra nel più vasto contesto di un contributo indiretto, nel quale si colloca anche l'utilizzazione di prigionieri di guerra italiani, non ancora rilasciati nonostante le ripetute richieste, impiegati, per la gran parte, come mano d'opera in attività produttive alleate, in particolare, nell'industria bellica.

Gli eventi, però, vanno ben al di là delle intenzioni e superano rapidamente gli stessi condizionamenti delle visioni politiche e delle impostazioni strategiche, con la conseguenza di provocare decisioni che smentiscono le une e le altre.

La stessa scarsa propensione a fornire materiale bellico per le Forze Armate italiane viene ben presto intaccata, allorché gli Alleati si rendono conto della irrimediabile "obsolescenza" dell'Aeronautica Militare italiana, il cui contributo in compiti di fiancheggiamento operativo (trasporto e copertura aerea a favore dei partigiani jugoslavi e delle truppe italiane impegnate al loro fianco) ritengono assai utile.

La decisione – presa a fine aprile 1944 – di fornire all'Aeronautica Militare italiana un certo numero di aerei alleati (128 caccia "Curtiss P39"; 18 caccia "Spitfire MK IV" e 41 bombardieri "Baltimore") costituisce un fatto di estrema importanza e segna una evoluzione significativa nel rapporto fra l'Italia e gli Alleati. Questi aerei, unitamente ad altri di produzione italiana rimasti in dotazione, vengono a trovare collocazione organica nella "Balkan Air Force", della quale sono responsabili gli inglesi.

Cronologicamente, il passo successivo interessa ancora una volta l'Esercito ed è la decisione alleata di provvedere ad equipaggiare alcune divisioni.

Essa nasce da motivazioni diverse, riconducibili – da un lato – ai mutamenti intervenuti sul piano militare (ritiro di 5 divisioni alleate dal fronte italiano per l'operazione "Anvil-Dragoon" nella Francia Meridionale) ed alla evoluzione sul piano politico ("svolta di Salerno" che incide sensibilmente sugli equilibri politici italiani), dall'altro. L'amministrazione americana, poi, si rende via via conto della necessità di una rapida normalizzazione della situazione italiana ed è sensibile alle pressioni interne da parte della comunità italiana presente negli Stati Uniti, tanto più che sono imminenti le elezioni presidenziali. Il governo inglese, a sua volta, avverte il pericolo che una posizione rigida nei riguardi dell'Italia finisca con il favorire i partiti di estrema sinistra.

Le diverse tendenze, convergendo nei fini, determinano il così detto "New Deal for Italy", enunciato nella "Dichiarazione di Hyde Park" del 26 settembre 1944.

È proprio il comandante supremo alleato, field marshal Wilson, a chiedere ai "Combined Chiefs of Staff", che accettino la costituzione di 6 "Gruppi di combattimento", pari a 3 divisioni britanniche, con personale italiano, ma armati ed equipaggiati con materiale inglese.

I Gruppi di combattimento vengono incardinati nel "Corpo Italiano di Liberazione", che viene ritirato dalla zona di operazioni per l'approntamento e l'addestramento, insieme ad altri reparti: 4 di essi ("Folgore", "Friuli", "Cremona" e "Legnano") partecipano con successo all'offensiva finale della primavera di quell'anno.



La costituzione dei "Gruppi di combattimento" segna una autentica svolta nel rapporto fra gli Alleati e l'Esercito italiano: è, in pratica, il riconoscimento di un contributo, che non è più accessorio ma parte integrante di un disegno comune, e l'avvio di una graduale politica di assistenza diretta alle Forze Armate italiane.

Il risultato è che, alla fine delle ostilità, gli Alleati provvedono a sostenere circa mezzo milione di soldati italiani, con un coinvolgimento sbilanciato a favore degli inglesi. Gli americani, infatti, per una sorta di delega, si limitano a mantenere le sole unità italiane, impegnate come ausiliarie della 5<sup>a</sup> Armata. La sola eccezione si riferisce – come già evidenziato – alla fornitura di un certo numero di aerei all'Aeronautica Militare.

Il sostegno pone l'esigenza di una adeguata struttura amministrativa, nella quale ovviamente preponderante è la presenza degli inglesi.

In questo quadro, apparentemente positivo, non mancano, però, zone d'ombra. Queste riguardano il mancato sbocco della cobelligeranza in un progetto politico di rapida formulazione che segni di fatto il superamento di uno "status", quello armistiziale, fortemente penalizzante per il nostro Paese.

I problemi da risolvere sono tanti e le frustrazioni sono altrettante.

Se ne fa portavoce il maresciallo Messe, Capo di Stato Maggiore Generale, in un promemoria dell'ottobre 1944 per il Presidente del Consiglio, nel quale ammonisce che è bene non farsi illusioni circa la possibilità di accrescere ulteriormente, come si vorrebbe, il contributo italiano, per le difficoltà che si incontrano, nonostante tutto, nel rapporto con gli Alleati, specie per quanto si riferisce alle necessarie forniture di armi e di mezzi. Pesante è, anche, a suo avviso, il sistema dei controlli.

In tali condizioni, il maresciallo Messe auspica l'adozione di provvedimenti possibili – indipendentemente dagli Alleati – per accrescere la nostra partecipazione alla lotta, ma chiede, al tempo stesso, iniziative per creare un clima di unità nazionale a sostegno delle Forze Armate, al fine di eliminare il rischio di una contrapposizione assai pregiudizievole tra le due componenti della lotta di liberazione (unità regolari e partigiani).

È – quello dei partigiani e del loro eventuale inserimento nelle forze regolari – uno dei problemi più spinosi da risolvere, alla luce oltretutto di talune evoluzioni della situazione politica interna.

Il traguardo del governo italiano rimane, pur sempre, l'allestimento di un vero e proprio "Esercito di liberazione", ma al riguardo la sensibilità alleata è assai scarsa, per non dire nulla, anche perché non si può disconoscere che sussistono difficoltà non facilmente aggirabili. C'è un intreccio assai penalizzante di vincoli formali sotto il profilo giuridico e di vincoli sostanziali sotto il profilo materiale per la totale dipendenza dalle nazioni alleate.

La fine del conflitto non comporta automaticamente il superamento degli uni e degli altri, essendo la soluzione legata a quelle che saranno le decisioni per quanto concerne le clausole militari del "Trattato di Pace".

Un passo significativo, però, viene compiuto con la decisione presa dai Governi alleati, nella sessione di Londra del "Consiglio dei Ministri degli Esteri", di procedere ad una prima ristrutturazione dell'Esercito italiano (intervento diretto reso possibile per il perdurare delle condizioni armistiziali).

In assenza di un disegno politico concordato, le discussioni che ne seguono fanno emergere molti punti di contatto, ma anche molte divergenze.

Gli inglesi, infatti, sono combattuti fra l'intendimento di controllare il nemico di un tempo e l'esigenza di non deludere il potenziale alleato del futuro. A premessa, hanno una visione politico-strategica che si impone per razionalità di impostazione. L'Europa rappresenta, per loro, una delle zone di influenza di più elevata priorità. Essa va vista in sistema con altre zone di interesse (Medio Oriente, Commonwealth) ed alla luce di un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti, talché acquista particolare importanza il controllo delle linee di comunicazioni attraverso l'Atlantico e l'Oceano Indiano. Da qui, l'orientamento ad attribuire all'Italia una particolare funzione nelle prospettive di sicurezza.

A livello militare – ed in contrasto con il "Foreign Office" – si va delineando, altresì, l'orientamento a non sottovalutare possibili evoluzioni della situazione europea, a seguito delle più recenti iniziative dell'URSS, che lasciano prevedere l'insorgere di una nuova minaccia da Est.

A fronte di questi fermenti, gli americani mostrano di privilegiare una concezione della sicurezza meno tradizionale, basata, cioè, più che sui rapporti di potenza di un tempo, sulla visione, forse un po' utopica, di un nuovo ordine internazionale in via di progressiva evoluzione. La verità è che, molto probabilmente, fanno affidamento su un potenziale atomico che li pone, in posizione di incontrastata "leadership", in pratica al sicuro da ogni minaccia.

Solo successivamente, nel 1946, l'amministrazione Truman, a seguito di taluni comportamenti dell'Unione Sovietica, decide di cambiare politica, dando l'avvio a "programmi di assistenza militare" a favore di Paesi terzi.

Nel gioco complesso di azioni e reazioni, discussioni e proposte, richieste e decisioni, assai articolato è il peso che i responsabili militari vengono ad assumere nelle iniziative che, in un modo o nell'altro, interessano le Forze Armate italiane. Si tratta di azioni e reazioni, discussioni e proposte, richieste e decisioni che chiamano in causa, di volta in volta, il "Quartier Generale Alleato in Italia", i comandanti supremi alleati ed i vari organismi della complessa struttura di comando.

La fine delle ostilità ripropone la vasta e complessa problematica del futuro delle Forze Armate italiane; problematica che riguarda lo scioglimento della maggior parte delle unità italiane che avevano operato nelle retrovie, la sorte delle unità che avevano combattuto o collaborato a fianco degli Alleati (Gruppi di combattimento; Unità addette alla sicurezza interna, Marina ed Aeronautica), le modalità del loro sostentamento e del loro equipaggiamento.

Tutto ciò si sostanzia nella elaborazione di un'idea di progetto per quanto concerne l'ordinamento; progetto, peraltro, da non considerare definitivo finché non si fosse pervenuti ad un "Trattato di Pace" con l'indicazione della posizione dell'Italia nel contesto politico internazionale del dopoguerra.

In stretta sintesi, si può affermare che gli Alleati vogliono perseguire il duplice obiettivo di consentire all'Italia la disponibilità di un Esercito in grado di difendere le frontiere e mantenere l'ordine pubblico e di contenerlo, nella sua entità, nei limiti della "sufficienza" strettamente commisurata al compito, da verificare nel tempo attraverso tutto un meccanismo di adeguati controlli. Non deve essere pregiudicata, però, a loro avviso la possibilità di potenziarlo, se necessario, e di inserirlo – se richiesto – al loro fianco.

La tendenza di primo tempo prevede l'abbandono della "ferma di leva" e la conseguente scelta del "volontariato", anche perché la disponibilità di consistenti riserve non è guardata con particolare simpatia.

Per l'armamento e l'equipaggiamento delle unità l'orientamento non muta. È previsto che vi provveda la Gran Bretagna, una volta che sia stata smantellata l'industria bellica italiana.

Intanto vanno maturando i tempi per la modifica dello "status" internazionale dell'Italia. Il problema sembra stare particolarmente a cuore agli Stati Uniti, mentre la Gran Bretagna non mostra lo stesso interesse, temendo forse che una evoluzione del genere comporti il rischio della perdita di controllo sull'Italia, prima che se ne sia irreversibilmente limitata la potenza. Ciò non blocca, tuttavia, i successivi sviluppi, tanto che è proprio il "Foreign Office" a proporre la stesura di un vero e proprio "Trattato di Pace", da ratificare entro i più ristretti limiti di tempo, non appena concluso il conflitto. A tal fine, vengono formulate proposte concrete che prevedono, tra l'altro, limitazioni alle Forze Armate italiane per un periodo di 5 anni e la smilitarizzazione permanente della Sicilia e della Sardegna. Per quanto riguarda i dati di forza, mentre il "War Office" pensa ad un Esercito di 150 mila uomini (e 55 mila Carabinieri), basato sulla "coscrizione obbligatoria", e ad uno stretto controllo sulle esportazioni di materiale bellico, il "Quartier Generale Alleato in Italia" prevede un Esercito di 265 mila uomini (inclusi 65 mila Carabinieri), basato sul "volontariato", conferma l'intendimento di porre sotto stretto controllo la produzione industriale italiana e sostiene l'opportunità di restituire al più presto al governo italiano l'autorità sulle proprie Forze Armate.

Le discussioni che ne seguono ai vari livelli vedono fortemente impegnate le autorità alleate in Italia fermamente decise a pervenire ad una soluzione non penalizzante ad evitare che clausole troppo severe possano portare a proteste con turbative dell'ordine pubblico e, al limite, a tentativi insurrezionali.

Il progetto finale, limato a cura del "Post-hostilities Planning Staff", tiene conto appunto di questo orientamento: conferma del tetto massimo di 265 mila uomini; limitazione meno pesante nella produzione bellica; assegnazione alle

Forze Armate di compiti – almeno fino al 1950 – di difesa delle frontiere e mantenimento dell'ordine pubblico. Affronta, anche, il problema della Marina e dell'Aeronautica, anch'esse destinate a compiti puramente difensivi.

Per quanto riguarda la Marina si stabilisce il criterio di ridurne la consistenza in maniera tale da non alterare la “balance of power” nel Mediterraneo. Con ciò la Gran Bretagna, che ne è l'ispiratrice, pensa di conseguire l'obiettivo di ridimensionare il ruolo dell'Italia come potenza navale e di poter venire incontro a specifiche richieste di alcuni alleati (Unione Sovietica e Grecia) circa l'assegnazione di una aliquota della flotta italiana, quale preda bellica, come era stato promesso nella “Conferenza di Teheran”.

I vincoli sarebbero rimasti in vigore, come si è detto, per un periodo di 5 anni; successivamente sarebbero stati allentati, ferme restando le limitazioni permanenti relative alla smilitarizzazione della Sardegna e della Sicilia ed alla proibizione di costruire o sperimentare taluni tipi di armi (a lunga gittata, sottomarini, mine e siluri) e di impiegare personale tecnico tedesco o giapponese.

In questo contesto, vanno maturando le idee per un “Esercito di transizione”, alla luce, peraltro, dei più recenti sviluppi della situazione che portano ad attribuire elevata priorità al mantenimento dell'ordine pubblico (tensioni sociali; crisi istituzionale; propensione al mutamento violento anche di carattere rivoluzionario; detenzione delle armi da parte dei partigiani; regolamenti di conti fra opposte fazioni; disordini e tumulti). L'esempio della Grecia è troppo recente ed induce a provvedere senza indugi di sorta.

A ciò si aggiunga lo stato di tensione che va montando alla frontiera orientale (questione giuliana), con il timore concreto di arrivare a vere e proprie ostilità. È ben vero che le truppe alleate di occupazione fungono ancora da valido deterrente, ma appunto per questo un fiancheggiamento operativo da parte di unità italiane sarebbe assai utile per alleggerire l'impegno ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico.

Questa interessante evoluzione si inserisce in un quadro strategico in rapido movimento, che fa pensare a pericolose manovre destabilizzanti innescate nell'area dall'Unione Sovietica, con il timore concreto di una possibile “balcanizzazione” dell'Italia.

La necessità di dar vita ad un “Esercito di transizione”, viene ribadita in successivi passaggi (tra gli altri, con il “Memorandum” del Generale Browning, del maggio 1945, e con la “Direttiva N. 1” emanata dal “Quartier Generale Alleato in Italia” dell'8 novembre 1945), con varianti più o meno marcate, ma nel fermo intendimento di costruire uno strumento militare intermedio che faccia da ponte fra l'Esercito già ora esistente e quello da allestire in relazione ai limiti che il “Trattato di Pace” avrà fissato.

Di particolare interesse è un primo schema di “Esercito di transizione”, elaborato d'intesa tra la “Military Mission to the Italian Army” ed il ministro della guerra Casati, che esamina dettagliatamente l'articolazione dell'intera struttura,

prendendo in considerazione il vertice (Ministero della Guerra e Stato Maggiore: 2000 uomini), l'Organizzazione Militare Territoriale (Comiliter, Distretti, Depositi: 7000 uomini), le truppe per la protezione delle frontiere (Gruppi di combattimento, Reggimento Garibaldi, due gruppi alpini da costituire: 65 mila uomini), le Truppe per la sicurezza interna (3 divisioni ed una Brigata Territoriale per ognuno dei 10 Comiliter: 40 mila uomini), gli organi addestrativi (Accademia Militare e Centro di Addestramento di Cesano: 20 mila uomini).

La consistenza totale sarebbe stata pari a 144 mila uomini, mentre l'equipaggiamento e l'armamento sarebbero stati assicurati dagli Alleati.

Alla elaborazione dell'aspetto ordinativo si accompagna anche la previsione di una possibile articolazione operativa, con considerazioni assai interessanti sulla cooperazione fra gli Alleati e le unità italiane di prevista costituzione, sulla ripartizione dei compiti e sui tempi di intervento. Fra l'altro viene previsto l'approntamento di una "Riserva mobile generale", a sostegno delle unità italiane nel caso non fossero state in grado di mantenere sotto controllo eventuali disordini.

Come si vede, il tema dell'ordine pubblico riecheggia ad ogni passaggio, dando una chiara idea della preoccupazione di fondo dalla quale muovono i responsabili militari alleati in Italia.

In assenza di un "Trattato di Pace", le iniziative intraprese risentono – e non poco – dello stato di inevitabile ambiguità.

È questa la ragione che spinge gli Alleati a bruciare le tappe, dichiarando semplicemente che talune clausole dell'armistizio non sono più in vigore e restituendo al governo italiano la quasi totale sovranità territoriale.

Parte così – siamo già alla "Conferenza di Postdam", dove il tema viene appena sfiorato – con la benedizione dell'amministrazione americana e del governo laburista inglese, il progetto di costituzione dell'Esercito di transizione" con i vincoli e le disponibilità già rappresentate.

Non è che il primo traguardo, al quale dovrà fare seguito la restituzione dell'Esercito all'autorità italiana, mentre Marina ed Aeronautica rimarranno, fino alla firma del "Trattato", sotto il comando operativo del "Comandante Supremo Alleato".

La smobilitazione sempre più accelerata dell'imponente dispositivo militare alleato in Italia crea qualche ulteriore problema, ma la via ormai è tracciata ed a nulla valgono i tentativi di autorevoli esponenti della struttura militare anglo-americana (tra gli altri, l'ammiraglio Stone), di mantenere in Italia un nucleo di forze alleate credibile (presenza di almeno 5 divisioni), sul quale – appunto – incardinare in qualche modo, sotto il profilo operativo, le Forze Armate italiane. In Italia rimangono solo le due divisioni schierate nella Venezia Giulia ed il corpo d'armata polacco.

Il periodo che si dischiude non sarà, per questo, meno difficile. Ai temi fin qui trattati altri se ne aggiungeranno via via.

In verità, nel dibattito politico italiano le questioni militari trovano pochissimo spazio, ben altre essendo le aree di interesse specifico del momento: dalla questione istituzionale alla ricostruzione economica; dall'epurazione nella Pubblica Amministrazione al "Trattato di Pace"; dalla ricerca delle responsabilità ai lavori della Costituente.

In verità, un po' di attenzione – ma in ambiti qualificati – viene rivolta allo studio delle riforme da porre in atto per assicurare il controllo politico sulle Forze Armate; riforme che prendono in esame lo sfoltoimento degli organi deliberativi, consultivi ed ispettivi delle Forze Armate; l'abolizione del Corpo di Stato Maggiore; il ridimensionamento delle funzioni dello Stato Maggiore (organo tecnico e consulente del Ministro).

I provvedimenti adottati vanno in questa direzione. Sempre in tema di controllo politico, significativa è l'istituzione del "Comitato di Difesa".

Prevale, negli studi e nelle valutazioni delle alte autorità militari italiane, un diffuso senso di pessimismo circa la situazione militare del Paese ed i prevedibili sviluppi a breve e medio termine.

Partendo dai dati di fatto del momento, taluno si pone addirittura la domanda se l'Italia debba ancora disporre di Forze Armate e con quali compiti.

Nel ridimensionamento del ruolo internazionale del nostro Paese non è facile prefigurare uno strumento militare sostenibile e credibile.

C'è un problema di risorse, che non induce all'ottimismo, ma c'è anche un problema di rapporti con gli Alleati che vincola le già scarse possibilità di scelta. È ben vero che tutti, come sempre, pongono l'accento sulla qualità dello strumento da perseguire a scapito, ovviamente, della quantità, condizionata appunto dalle limitate risorse su cui si può fare affidamento, ma è altrettanto vero che permane, aggravato, l'annoso problema del consenso da parte di una opinione pubblica, afflitta ora da ben più pressanti preoccupazioni.

A parte la consistenza, sul piano teorico le idee dei responsabili militari sullo strumento da costruire sono ben chiare. Valgono per tutti quelle del Capo di Stato Maggiore Generale, Generale Trezzani, espresse in un pregevole studio già nel dicembre del 1944 che, con stringate argomentazioni, è dell'avviso che non sia realistico pensare che l'Italia possa avere "Forze Armate tali da consentirle una vita internazionale indipendente e condurre una politica estera appoggiata, oltre che su giusti diritti, su forze belliche capaci di sostenerli e tutelarli" (scarsità di materie prime; modesta industria bellica; risorse finanziarie contenute).

Tutto ciò, sempre a suo avviso, in un contesto internazionale, nel quale è assai probabile, a livello europeo, la prossima divisione in blocchi contrapposti.

L'Italia – egli sostiene – si troverà ben presto o "sulla linea degli avamposti, oppure immediatamente a tergo di essa", a seconda di chi prevarrà nei Balcani.

L'analisi lo porta a concludere che è necessario, per il nostro Paese, allestire uno strumento bellico che possa "ostacolare eventuali offensive nemiche o almeno trattenerle in attesa delle potenze occidentali".

Oltre al ruolo di "autodifesa", c'è chi rivendica per l'Italia il diritto di potere includere proprie forze nei contingenti destinati al mantenimento della sicurezza collettiva che le Nazioni Unite ritenessero opportuno allestire.

In una riunione del "Comitato di Difesa" dell'agosto 1945, l'ammiraglio de Courten, Ministro e Capo di Stato Maggiore della Marina, ipotizza addirittura "l'eventualità che la Marina Militare italiana possa essere messa a disposizione della «Commissione Suprema Militare» (organismo di cui si prevedeva, allora, la costituzione) delle Nazioni Unite come forza internazionale".

Questa posizione è condivisa, nella stessa riunione, anche da parte del Ministro dell'Aeronautica.

Si tratta di ipotesi che, come si è già avuto modo di evidenziare, non coincidono con i progetti formulati per le Forze Armate italiane dalle autorità militari alleate in Italia, che pongono invece l'accento – come più volte ricordato – su compiti connessi con il mantenimento dell'ordine pubblico; argomento – questo – che, invece, è assai poco gradito dagli Italiani. L'avversione è ribadita dai più alti responsabili militari dell'epoca (generale Trezzani, generale Cadorna, generale Uti), che vedono in un impiego del genere il pericolo di intaccare il principio irrinunciabile della assoluta apoliticità delle Forze Armate. Nel dicembre 1945, il Generale Trezzani dichiara addirittura che "se gli Alleati vogliono attribuire al futuro Esercito italiano compiti prevalentemente di tutela dell'ordine pubblico, è meglio portare a 200 mila la forza dei Carabinieri, abolire l'Esercito e dichiarare la «neutralità permanente»".

Le divergenze dei punti di vista sui compiti si riflettono sulle ipotesi di ordinamento delle forze, per quanto riguarda, in particolare, la motorizzazione delle unità, l'eventuale inserimento di unità carri, la potenza di fuoco a livello di battaglione e di divisione, le esigenze di armi controcarri e controaerei.

Prevale l'orientamento a dar vita ad una sorta di divisione polivalente (una "pocket division") in grado di essere impiegata per diverse ipotesi operative.

Nel porre in atto il progetto emerge, ancora una volta, il problema del sostegno da parte degli Alleati per quanto concerne le armi e gli equipaggiamenti. Sul piano teorico, si ammette la possibilità del ricorso a tre diverse procedure (approvvigionamento attraverso l'utilizzazione delle risorse nazionali, oppure attraverso i "surplus" messi in vendita dagli Alleati, oppure – ancora – attraverso importazioni decise dal governo). Sul piano pratico, invece, l'unica via praticabile è quella del ricorso ai "surplus" alleati, ma anche per questa le difficoltà non sono poche né di breve momento.

I meccanismi posti in essere mostrano ben presto i loro limiti e solo con successivi laboriosi aggiustamenti permettono di assicurare un flusso dei rifornimenti quanto meno accettabile, se non ottimale.

Il discorso fin qui fatto potrebbe dare la sensazione di aver voluto polarizzare l'attenzione essenzialmente sull'Esercito.

In realtà, molte delle considerazioni fatte vanno riferite anche alle altre due Forze Armate.

Diversi, peraltro, sono i criteri adottati in relazione alle peculiari caratteristiche della Marina e dell'Aeronautica.

A differenza dell'Esercito, le unità della Marina Militare rimangono – fino alla firma del “Trattato di Pace” – sotto il controllo diretto (amministrativo ed operativo, a d un tempo) degli Alleati; un controllo regolato da “direttive ad hoc” emanate nel marzo 1944 e dallo “Accordo Cunningham-de Courten”. In base a detti documenti, si prevede di mantenere in piena operatività le unità della flotta che possono risultare utili agli Alleati. Sono tenute in riserva altre unità delle quali non si prevede l'impiego (ad esempio, le corazzate “Italia” e “Vittorio Veneto”, ormeggiate presso i Laghi Amari nel Canale di Suez, sotto sorveglianza inglese). Sono impiegate dagli Alleati in compiti di supporto di vario genere (trasporto di prigionieri e civili) altre unità.

In sostanza, c'è uno stretto controllo diretto nei riguardi delle navi di riserva, c'è una sorta di controllo indiretto nei riguardi delle altre navi, il cui impiego avviene tramite il ministero della Marina.

L'ipotesi di restituire anche la Marina al governo italiano, nel dicembre 1945, viene rapidamente accantonata.

Anche per l'Aeronautica Militare sono applicate modalità di controllo operativo ed amministrativo analoghe fino alla firma del “Trattato di Pace”.

Diverse sono, però, le modalità del controllo. Per la Marina, infatti, si tratta di assicurare misure di sorveglianza nell'attesa delle decisioni che scaturiranno dal “Trattato di Pace” (navi da cedere, navi da demolire e navi da lasciare a far parte della Marina Militare). L'Aeronautica – per le sue caratteristiche intrinseche – richiede un impegno diverso da parte degli Alleati. Il mantenimento in efficienza del sia pur minimo nucleo di velivoli richiede un complesso di attività che configurano un modo diverso di esercitare il controllo.

L'atteggiamento alleato nei confronti dell'Aeronautica Militare si modifica nel tempo. Inizialmente, infatti, il “Quartier Generale Alleato” pensa di tenere a terra tutti i reparti di volo, ma nel settembre 1945 modifica tale orientamento permettendo ai piloti di praticare un certo numero di ore di addestramento ed utilizzando gli aerei efficienti in missioni di trasporto di personale civile.

Ad un certo momento, si pensa anche di mettere in atto, per l'Aeronautica Militare, un regime analogo a quello dell'Esercito (restituzione del controllo al governo Italiano), ma – come per la Marina – l'idea viene subito abbandonata.

Le decisioni successivamente adottate per l'ammodernamento di un'aliquota di velivoli sono state già oggetto di precedente trattazione. Esse rientrano in una stessa visione operativa che lega in sistema la difesa delle frontiere ed il mantenimento dell'ordine pubblico.

Per la fase successiva, viene adombrata una ipotesi di ristrutturazione che pone, a sua base, la difesa dello spazio aereo nazionale e la cooperazione con le



forze terrestri e le forze navali: un'Aeronautica, quindi, basata su intercettori e caccia bombardieri.

L'ipotesi viene tradotta ben presto in un "progetto" di ordinamento che prevede una squadriglia di ricognizione tattica (16 "Spitfire MK IV", di produzione inglese), 5 squadriglie di caccia bombardieri (ciascuna su 16 "Curtiss P39", di produzione americana), 2 squadriglie per compiti di salvataggio, 2 squadriglie da trasporto, 1 squadriglia scuola di addestramento, 1 squadriglia per compiti di comunicazioni.

Come si vede, per gli aerei da combattimento vero e proprio, si fa esclusivo affidamento sulle forniture alleate (necessità da parte nostra e vincolo per imposizione da parte alleata).

Siamo così giunti quasi alla soglia del "Trattato di Pace", nella cui elaborazione la parte relativa alla clausole militari ha un peso determinante.

Il dibattito che si sviluppa e le prese di posizione a livello nazionale e nei rapporti internazionali affrontano gli aspetti più scottanti della nostra sicurezza e ripropongono, in tutte le loro sfaccettature, i grandi temi della "questione militare" italiana. Su di essi varrà la pena di soffermarsi in altra occasione, anche per capire meglio il presente e tentare di prefigurare il futuro.



## FORZE ARMATE, PARTITI POLITICI E OPINIONE PUBBLICA

MASSIMO DE LEONARDIS

Occorre innanzi tutto constatare che né la storiografia politica, né quella militare prestano alcuna attenzione al tema qui considerato. Nelle storie generali politiche e sociali dell'Italia di questo dopoguerra gli accenni alle Forze Armate sono scarsissimi, praticamente inesistenti in particolare sui rapporti tra esse, i partiti e l'opinione pubblica. L'argomento, a parte autori come Virgilio Ilari <sup>(1)</sup>, è largamente ignorato dalla storiografia militare <sup>(2)</sup>, soprattutto per il periodo dell'immediato dopoguerra, ed è completamente trascurato dalla storiografia dei partiti politici. Questa constatazione è già di per sé significativa, oltre che di una carenza della storiografia, della scarsa attenzione prestata in questo dopoguerra, fino all'inizio degli anni '80 (quando "i militari, come dicono essi stessi, hanno messo il naso fuori dalle caserme" <sup>(3)</sup>) dai partiti e dall'opinione pubblica ai problemi militari e del fatto che le Forze Armate sono vissute in un mondo separato, cercando così di preservare i loro valori in una società da essi sempre più lontana, ma perdendo quel prestigio e quel ruolo di primo piano che, in particolare il Regio Esercito, avevano avuto nella società italiana dopo l'Unità. Ruolo sintetizzato nelle note affermazioni di Luigi Settembrini: "L'esercito è il filo di ferro che ha cucito l'Italia e la mantiene unita" e di Giustino Fortunato: "Il grande educatore è l'Esercito. Più che strumento di difesa... esso è in Italia scuola di civiltà e l'unità medesima". Una rivista che svolse un compito pionieristico e di rottura nel campo degli studi militari, poneva appunto nel 1982 il problema de *La reintegrazione delle forze armate nella cultura e nella vita della nazione* <sup>(4)</sup>.

Particolarmente stretto era stato il legame con la monarchia: il carattere di dinastia guerriera dei Savoia era stato il suo titolo maggiore di gloria e la fonte prima della sua legittimità <sup>(5)</sup>. La fedeltà al Sovrano del corpo ufficiali era assoluta. La retorica guerriera del fascismo aveva poi indicato nei valori e nello stile di vita militari un modello per l'intera nazione, senza peraltro riuscire a fascistizzare le Forze Armate. Questa posizione privilegiata fu messa in discussione da molteplici fattori. La reazione al "militarismo" fascista e la sconfitta militare, aggravata dalla tragedia dell'8 settembre 1943, rischiavano di minare il prestigio e l'immagine delle Forze Armate. La caduta della monarchia imponeva la revisione di simboli e tradizioni, privava le Forze Armate del loro supremo garante, costituiva di per sé un declassamento dal punto di vista di quella che gli inglesi

chiamano *pageantry*, un termine traducibile solo imperfettamente con le espressioni sfarzo, pompa, che colpiva soprattutto chi serviva lo Stato in divisa: era naturale che il militare si sentisse più legato ad un "militare con decorazioni", il Re, che ad una "una specie di notaio in redingote", il presidente, come si è espresso uno scrittore spagnolo <sup>(6)</sup>. Una divisa che poi, per l'Esercito, non era più, già dal 1944, il tradizionale grigioverde carico di glorie e di ricordi: le nuove uniformi ricordavano quelle dei vincitori; gli "ultimi in grigioverde" erano stati i soldati della illegittima Repubblica Sociale Italiana.

Nello Statuto albertino i militari avevano avuto un ruolo costituzionalmente garantito ("Gli Ufficiali Generali di terra e di mare" erano una delle categorie tra le quali scegliere i Senatori del Regno elencate nell'art. 33) e nei governi dell'Italia monarchica molti erano stati gli ufficiali generali ed ammiragli nominati non solo alla guida dei dicasteri militari (da essi pressoché monopolizzati) ma anche ministri degli esteri e presidenti del consiglio. Così non era più nella nuova costituzione repubblicana e solo nel 1995 un generale in congedo, l'ex capo di Stato Maggiore della Difesa Domenico Corcione, ritornò, non senza qualche polemica, al vertice del ministero della difesa in un governo "tecnico". Erano mutati "peso e rango del potere militare, che la forma repubblicana e poi l'integrazione atlantica resero di fatto acefalo sul piano politico e autoreferenziale sul piano amministrativo" <sup>(7)</sup>.

La nuova repubblica si vanterà di essere "nata dalla Resistenza", termine con il quale si intende riferirsi ai soli partigiani, il che costituiva una doppia forzatura, perché la "Resistenza" non era stata solo quella dei partigiani, e comunque tra questi ultimi moltissimi erano stati i militari ed i monarchici <sup>(8)</sup>. Nel nuovo sistema politico si registrava la netta prevalenza di tre partiti di massa, democristiani, comunisti e socialisti, estranei alla tradizione risorgimentale e nel cui universo di valori avevano grande rilievo il pacifismo e l'antimilitarismo, autenticamente sentiti od opportunistici. La strumentale contrapposizione dei partigiani ai militari ha valorizzato l'aspetto volontaristico della difesa della Patria, contribuendo a dissociare il rapporto del cittadino dallo Stato, soggettivizzandolo. "Si gettavano così, forse involontariamente e forse no, le basi per il riconoscimento del diritto soggettivo del cittadino nello stabilire il suo servizio allo Stato" <sup>(9)</sup>, aprendo le porte all'obiezione di coscienza, che si presentò come problema già nel 1949.

È di Renzo De Felice l'osservazione, riferita al periodo della cobelligeranza, che "Se si riprendono in mano i diari, la memorialistica politica del tempo... non si può non notare come... non vi appare il problema dell'esercito, salvo i casi nei quali esso è prospettato come un pericolo (perché regio) o una sorta di residuo del fascismo" <sup>(10)</sup>. In una relazione della fine di maggio del 1945 sullo spirito del 68° reggimento fanteria *Legnano* <sup>(11)</sup>, una unità che non si era sbandata l'8 settembre ed aveva fatto tutta la campagna d'Italia, il comandante, Colonnello Edmondo De Renzi, che nel 1954, da generale, entrerà a Trieste

restituita all'Italia, rilevava "la depressione morale" e la "amara insoddisfazione per i fugaci e tenui riconoscimenti ufficiali del tributo di sangue" dato. I programmi dei partiti erano assai vaghi sul futuro delle Forze Armate: "L'aspirazione a instaurare un ordine nuovo... induce a gettare un generale discredito – che non conosce discriminazioni – su tutto l'organismo militare... si distrugge senza costruire". Occorreva, secondo De Renzi, "emanare da sede ufficiale, e se possibile ad opera del CLNAI, ampi, solenni, convincenti, documentati riconoscimenti sul valore storico, politico, morale dell'azione svolta dai Gruppi di combattimento nella guerra di liberazione". Riconoscimenti mancati fino ad allora, nonostante il comunista Giancarlo Pajetta li avesse sollecitati fin dal gennaio precedente.

Un'altra relazione <sup>(12)</sup>, questa volta della Sezione assistenza e propaganda del Comando del gruppo di combattimento *Legnano*, datata 9 agosto 1945, rilevava tra le truppe "malcontento e delusione" per la "mancanza di disposizioni che estendano ai reduci dei reparti combattenti lo stesso trattamento usato nei riguardi degli ex partigiani" nonché per "l'assenteismo del popolo milanese alla cerimonia della consegna delle ricompense al V.M. ai combattenti della "Legnano" e per "la campagna di stampa denigratoria dell'azione combattiva dei Gruppi di Combattimento", nella quale si era ancora una volta distinto il partito d'azione. Un'esperienza negativa aveva registrato anche il reggimento *S. Marco* della Regia Marina, che, da agosto, aveva prestato servizio di ordine pubblico in Puglia; le forze politiche locali non avevano apprezzato il rifiuto dei marinai del *S. Marco*, in ossequio alla disciplina militare, di partecipare a comizi e riunioni di partito. Come ha scritto nelle memorie l'allora comandante del battaglione *Caorle*, alla partenza in dicembre: "Tutto fu fatto in tono sommo e senza alcuna cerimonia, perché, fu detto, l'atmosfera politica del Paese, densa di gravi problemi fra i quali particolarmente delicato quello istituzionale, sconsigliava qualsiasi manifestazione patriottica che poteva venir considerata... provocatoria" <sup>(13)</sup>.

Sul futuro delle Forze Armate gravavano una serie di incognite: il referendum istituzionale, l'epurazione, il trattato di pace, il ruolo che esse avrebbero avuto nella nuova carta costituzionale e, infine, la collocazione internazionale dell'Italia. La questione istituzionale fu superata senza eccessivi traumi, se non per quelle migliaia di ufficiali che, per fedeltà alle loro convinzioni monarchiche, abbandonarono il servizio dopo l'instaurazione della repubblica, nonostante lasciando il suolo italiano il Re avesse sciolto dal giuramento prestato alla sua persona, non da quello prestato alla Patria <sup>(14)</sup>. Almeno dalla "svolta di Salerno", i partiti del CLN, entrati nel governo, avevano lavorato per "tagliare ogni rapporto tra Forze Armate e monarchia" <sup>(15)</sup>, riducendo i poteri degli Stati Maggiori e rafforzando quelli delle autorità politiche. La linea di porre in secondo piano il carattere *Regio* delle Forze Armate trovò l'accordo di diversi alti ufficiali, a cominciare dal generale Umberto Utili, comandante del I Raggruppamento

Motorizzato, per il quale egli lasciò cadere il distintivo con lo scudo sabauda, e poi del Corpo Italiano di Liberazione. Dalla primavera 1944 i proclami alle truppe non si concludevano più con il tradizionale *Viva il Re!* Comprensibilmente le Forze Armate si apprestavano a servire la Patria qualunque fosse il suo assetto istituzionale, così come lo Stato Maggiore tedesco, per salvare l'esercito, non aveva esitato nel 1918 a separare le sue sorti da quelle del supremo signore della guerra, il Kaiser.

Lo stesso generale Raffaele Cadorna, Capo di Stato Maggiore dell'Esercito dal 4 luglio 1945 al 31 gennaio 1947, pur votando per la monarchia, mantenne l'esercito rigorosamente neutrale nella contesa istituzionale e nei giorni cruciali dopo il referendum fu garante del suo non intervento. In un proclama alla vigilia delle votazioni Cadorna sottolineò che l'Esercito rispondeva "ad una suprema esigenza di vita e di continuità della nazione" e che i militari avevano il dovere di restare al loro "posto in obbedienza", qualunque fosse l'esito del referendum istituzionale. Del resto le condizioni morali e materiali dell'esercito non avrebbero probabilmente consentito altro atteggiamento: "Lo stato d'animo degli ufficiali è vario: – confidò Cadorna a De Gasperi il 9 giugno 1946 – sono prevalentemente monarchici, ma scossi per infinite cause e soprattutto dalla indiscriminata campagna condotta contro di loro dai partiti e dalle difficoltà della vita materiale". Il 12 giugno Cadorna assicurò l'alto commissario britannico a Roma Sir Noel Charles che l'Esercito non avrebbe compiuto azioni di forza ed invitò il Re, in mancanza di un accordo con il governo, a lasciare l'Italia per evitare una guerra civile <sup>(16)</sup>.

Più schierata per la monarchia era stata la Regia Marina, come dimostrano molti episodi durante e dopo la cobelligeranza <sup>(17)</sup>. A proposito di una riunione del 27 luglio 1946 Cadorna riferiva <sup>(18)</sup>: "L'Amm. Accoretti [Sottocapo di Stato Maggiore della Marina]...accenna alla crisi esistente dopo il 2 giugno. I capi se si presentano sulle navi rischiano di essere male accolti da parte degli equipaggi che rinfacciano loro di non aver dimissionato dopo la proclamazione della Repubblica", commentando "(Io penso che ciò è conseguenza di passioni che essi stessi hanno scatenato!)". Peraltro l'ammiraglio Raffaele de Courten, capo di Stato Maggiore e ministro della Marina, che nel periodo precedente al referendum aveva avuto la "sensazione precisa di essere un *"vigilato speciale"* da parte del Governo" <sup>(19)</sup>, afferma nelle sue memorie che "nella Marina le reazioni al risultato del Referendum furono praticamente nulle", forse per giustificare il suo comportamento simile a quello di Cadorna, che gli costò le critiche dei monarchici più intransigenti, soprattutto per la sua mancata dissociazione dalla dichiarazione con la quale il governo nella notte tra il 12 ed il 13 giugno decretò illegalmente che il presidente del consiglio De Gasperi assumesse le funzioni di Capo dello Stato, senza attendere la proclamazione ufficiale dei risultati del referendum. Egli stesso ammetterà nelle memorie di aver forse sbagliato in quella occasione.

Fra le tre Forze Armate, la Regia Marina aveva superato la tragedia dell'8 settembre in condizioni migliori sia dal punto di vista morale che da quello materiale. Tanto più ingiuste e dolorose parvero quindi le clausole del trattato di pace che imponevano la consegna alle potenze vincitrici di circa la metà delle navi rimaste alla fine della guerra. Questo spiega perché nel discorso radiofonico del 15 settembre 1947, in occasione dell'entrata in vigore del trattato di pace dopo il deposito delle ratifiche, il presidente del consiglio De Gasperi solo alla Marina dedicò un cenno particolare, ricordando "i nostri valorosi marinai, combattenti di una flotta che meritava compensi, e non sanzioni, perché aveva servito con gloria la causa della Libertà" (20).

Furono superate senza eccessivi traumi anche l'epurazione e la polemica contro la fascistizzazione delle Forze Armate, che riguardò soprattutto Aeronautica ed Esercito, delle quali, per quest'ultimo, furono episodi significativi i processi ai generali Federico Baistrocchi, Alberto Pariani e Mario Roatta, già capi di Stato Maggiore, e la diatriba giudiziaria tra Emilio Lussu ed il Generale Emanuele Pugliese, comandante della divisione della capitale al momento della marcia su Roma, che ottenne la solidarietà del ministro della difesa, nonostante il politico sardo fosse un ex membro del governo. I processi ad alti ufficiali videro una prima fase in cui prevalse l'intransigenza, seguita poi da una di clemenza. Roatta e Pariani condannati in contumacia nel 1945 rispettivamente all'ergastolo (per vari presunti crimini) e a 15 anni, furono assolti nel 1947 in appello. Il processo a Baistrocchi fu visto e interpretato in maniera da diversa da politici e militari. I primi videro il generale come il simbolo della politicizzazione fascista delle Forze Armate; i secondi "considerando il tentativo di "fascistizzazione" come una sottospecie qualificata del reato di "politicizzazione", vollero ribadire il principio dell'apoliticismo e dell'autonomia delle Forze Armate anche nei confronti del... nuovo e attuale tentativo di politicizzazione antifascista perseguito attraverso il processo epuratorio" (21).

Quanto all'"Arma azzurra", che assunse il nome ufficiale di Aeronautica Militare Italiana, non si ha notizia di particolari ripercussioni del mutamento istituzionale al suo interno ed essa passò sostanzialmente indenne anche attraverso il processo di epurazione antifascista. Uno dei momenti culminanti e simbolici di quest'ultimo fu il processo al generale di Armata Aerea Giuseppe Valle, Capo di Stato Maggiore e sottosegretario per gran parte degli anni '30, incriminato con la duplice accusa di avere "fascistizzato" l'Aeronautica e di averla portata impreparata alle soglie del conflitto, traendo "in inganno il Capo del Governo, e con esso il Popolo Italiano", ma infine assolto e reintegrato nel grado (22). Alla fine "nessuna delle 220 condanne a morte pronunciate... nell'Italia liberata a carico di esponenti del regime riguardò un generale" (23). Il generale d'armata Guglielmo Nasi, ultimo difensore dell'Impero a Gondar, fu proposto a commissario straordinario dell'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia, ma la sua nomina rientrò, per le polemiche suscitate.

Il discorso sul rapporto tra militari e politica <sup>(24)</sup>, si collegava a quello della “democratizzazione” delle Forze Armate, che tutti i principali partiti dichiararono di volere e che fu infatti adombrato nell’ultimo comma dell’art. 52 della Costituzione: “L’ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”. Per le sinistre (soprattutto marxiste) la democratizzazione implicava il coinvolgimento dei militari e delle Forze Armate nella vita politica attraverso la mediazione dei partiti e delle istituzioni rappresentative. In un articolo del 14 maggio 1944 <sup>(25)</sup>, il leader comunista Togliatti aveva scritto: “Lo spirito che deve regnare nell’esercito è quello partigiano... quello del volontariato che vuole far rivivere la nostra grande tradizione popolare garibaldina... Lo spirito del nostro esercito deve essere nazionale, democratico, antifascista... E lo stesso dicasi per quello che riguarda l’organizzazione e i quadri”. Per i moderati del centro-destra e del centro-sinistra significava invece la restaurazione della apoliticità delle Forze Armate, implicata dal secondo comma dell’art. 98, che prevedeva la possibilità di limitare per legge il diritto di iscrizione ai partiti politici per i militari in servizio attivo (oltre che per i magistrati, i diplomatici ed i poliziotti).

Se per il democristiano Aldo Moro bisognava far penetrare lo spirito democratico nell’Esercito, perché “non è pensabile che la gerarchia militare soffochi la dignità della persona umana, come troppe volte è avvenuto, attraverso i regolamenti di disciplina” <sup>(26)</sup>, il generale Umberto Nobile, eletto nella lista comunista, osservò che “gli unici esempi di organizzazione democratica quasi perfetta erano... un reggimento di soldati e un ordine religioso, entrambi fondati sulle “qualità superiori dell’animo umano”. In polemica con il repubblicano generale Arnaldo Azzi, lo sfortunato trasvolatore del polo nord sostenne “l’opportunità di sospendere i diritti politici durante il servizio militare, altrimenti le caserme si sarebbero trasformate “in un circolo di propaganda politica” e contestò che “democratizzare l’Esercito significasse “diminuire la severità del regolamento di disciplina”... La democrazia nell’Esercito non dipendeva dalla struttura dei rapporti gerarchici, ma dal carattere dello Stato. Così, malgrado il maggiore egualitarismo dell’Esercito tedesco rispetto alla severità della disciplina sovietica, l’Esercito nazista non era democratico, mentre quello sovietico sì” <sup>(27)</sup>.

Che il discorso sulla politicità delle Forze Armate potesse portare ad esiti paradossali, lo si vede dagli atti di un convegno organizzato nel 1974 dai comunisti, dove un alto esponente del partito, forse senza rendersene conto, paragonò favorevolmente la situazione delle Forze Armate durante la monarchia e perfino durante il fascismo, a quella durante la repubblica. Infatti, secondo il relatore “il rapporto militari-monarca era un rapporto di subordinazione alla fonte legittima di esercizio del potere... e non ha consentito né alimentato alcuna tradizione né ideologia delle forze armate quale potere al di fuori e al di là del potere civile”; “anche all’epoca del fascismo... i militari, nel complesso, hanno mantenuto un atteggiamento lealistico nei confronti del potere legittimo, vale a dire il sovrano”.



Nel dopoguerra invece si era assistito alla “violazione della lettera e dello spirito della Costituzione” e ad “una sensibilizzazione politica delle FFAA, nel senso di considerarle strumento di una politica di parte e lasciare che esse si considerassero tutrici di tale politica” <sup>(28)</sup>. Naturalmente questo giudizio era strumentale e rifletteva l’opposizione dei comunisti alla NATO, non ancora accettata nel 1974, e la situazione della guerra fredda, per via della quale il compito delle Forze Armate di “difesa delle istituzioni” era inevitabilmente stato esteso alla difesa del governo dal quale il PCI era escluso e della politica di alleanze liberamente decisa.

Secondo quasi tutti i costituenti, tra i quali ben 215 avevano avuto esperienze combattentistiche di vario genere (dalla grande guerra, alle brigate internazionali in Spagna, alla resistenza partigiana), ma solo 5 erano militari di carriera <sup>(29)</sup>, le Forze Armate, per essere democratiche, dovevano essere basate sulla coscrizione obbligatoria. Alla Costituente Togliatti dichiarò appunto: “Con il servizio volontario non si avrebbe più un esercito intero che si arma ed è pronto a difendere il suolo della patria, ma una categoria di professionisti delle armi che potrebbero rappresentare la rovina di una società e la rovina dello Stato” <sup>(30)</sup>. La coscrizione obbligatoria era sostenuta anche dalle gerarchie militari: “Lo S.M.E. – scrisse Cadorna nella sua relazione finale <sup>(31)</sup> – rappresentò subito agli alleati e al Ministro come non fosse conveniente, per un paese amilitare come il nostro, sospendere l’applicazione del principio del servizio militare obbligatorio. Dando vita ad un Esercito esclusivamente di mestiere sarebbe venuta a cessare la funzione che l’Esercito italiano ha sempre svolto nel corso della sua storia, cioè quella di essere praticamente scuola nazionale che contribuisce a formare l’unità degli italiani, attutendo l’ancora eccessivo spirito regionalistico. Ciò a prescindere dalle difficoltà finanziarie che ne sarebbero scaturite, poiché non sarebbe mai possibile prevedere un trattamento economico tanto vantaggioso da indurre dei militari a rimanere volontariamente alle armi per lunghi anni senza forti possibilità di carriera”.

Queste motivazioni mescolavano la constatazione di fatto di un problema ancora oggi scottante con una impostazione ancora risorgimentale destinata a perdere valore in questi cinquant’anni, anche perché se le Forze Armate, nei limiti delle condizioni di una società in rapida evoluzione, fecero ancora il loro dovere come “scuola nazionale”, la scuola vera e propria fu sempre meno quella descritta da De Amicis, nella quale ci si esaltava e commuoveva per le gesta della piccola vedetta lombarda o del tamburino sardo <sup>(32)</sup>. La costituzione della repubblica, in controtendenza rispetto alla propria generale impostazione internazionalista e pacifista ed imitando come fu rilevato alla costituente la carta costituzionale dell’Unione Sovietica, usa un’unica volta l’aggettivo “sacro”, riferendolo al “dovere” della “difesa della Patria”. Ma giustamente ci si chiedeva in un convegno organizzato dal ministero della difesa nel quarantennale della repubblica: “Proprio quel basilare principio è stato sempre e sufficientemente inculcato nel quarantennio repubblicano? Se fra i tratti storici dell’Italia sorta dal

*referendum* del 2 giugno 1946 campeggia in primo piano la specchiata lealtà delle Forze Armate (in larga misura provenienti dalla tradizione monarchica: ciò che ne rende anche più apprezzata, nel giudizio storico, la dedizione patriottica), è lecito domandarsi quanto i cittadini sian stati e siano consci del ruolo delle Forze Armate svolto e per difesa della loro sicurezza internazionale e interna e a sollievo in occasione di calamità e, infine, quale fattore di formazione dei cittadini, a completamento dell'*obbligo* dell'istruzione, parimenti sancito dalla Carta repubblicana". In tale sede emersero unanimi preoccupazioni per la disinformazione prevalente nella manualistica scolastica e fu rilevato che "molti giovani...approdano al servizio militare ancora imbevuti di grossolani pregiudizi nei riguardi delle Forze Armate" (33).

Una recente ricerca promossa dal Centro Militare di Studi Strategici (34) è giunta alla conclusione che programmi di storia e di educazione civica tradiscono una perdurante incertezza del progetto educativo della scuola italiana riguardo a difesa della Patria e interesse nazionale. Non vi è quindi da sorprendersi che i giovani italiani, rispetto ai coetanei degli altri paesi europei, risultino quelli meno disposti a sottoporsi ai sacrifici che la difesa armata della Patria comporta. I costituenti proclamavano la sacralità del servizio militare in difesa della Patria, ma allo stesso tempo lanciavano estemporanee accuse ai suoi fondamenti, come le affermazioni di Moro prima citate, oppure contrapponevano cultura a vita militare. Trenta costituenti della sinistra democratica, tra cui Umberto Calosso, il generale Azzi e Sandro Pertini, presentarono infatti un emendamento affinché le spese militari (giudicate "improduttive") non potessero superare per nessuna ragione quelle della pubblica istruzione. La conferenza dei Rettori del 1947 appoggiò la richiesta del presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche di stornare l'1 o il 2% per la ricerca scientifica dagli "enormi" bilanci militari: "tutto ciò che si riferiva alla guerra, alle Forze Armate, agli studi militari, veniva considerato in qualche modo opposto e alternativo rispetto alla crescita culturale e alla ricerca scientifica" (35).

Nell'Italia liberale, il Re al vertice dello Stato e comandante supremo delle Forze Armate e la nomina quasi sempre di militari a ministri della guerra e della Marina avevano costituito per quest'ultima e per l'Esercito una garanzia di autonomia nei confronti del mondo politico e per la classe dirigente civile una assicurazione di imparzialità della istituzione militare in quanto tale; avevano mantenuto le Forze Armate fuori dalla lotta partitica, reso impossibili fenomeni boulangisti, dato continuità alla politica militare. Si poneva il problema, particolarmente scottante per l'Esercito, di garantire tutto ciò nel nuovo assetto istituzionale repubblicano. Rispondendo ad un biglietto di congratulazioni inviatogli da Luigi Longo in occasione della sua nomina a Capo di Stato Maggiore del Regio Esercito, il generale Cadorna sollecitava "lo stretto appoggio dei partiti del Comitato nazionale di liberazione... pena il rischio di cadere prigionieri della burocrazia romana" (36). Ma il sostegno dei partiti poteva degenerare nell'ingerenza di incompetenti per scopi di potere.

Cadorna, fortemente influenzato dalla sua esperienza di ufficiale “antifascista” prima del 1943 e dal successivo ruolo di Comandante generale del Corpo volontari della libertà, era assai critico della situazione della Forza Armata: “Non sono entusiasta. Capisco subito che mi prendono come copertura alla paccottiglia romana. Parlo chiaramente con Chatrian [sottosegretario alla Guerra]: occorre sciogliere l'Esercito dalla base” <sup>(37)</sup>. Nella bozza di un discorso mai pronunciato aveva scritto: “Il prestigio del vecchio Esercito è talmente decaduto, e qui mi faccio eco in particolare dei sentimenti diffusi in Alta Italia, che anche le pagine non ingloriose delle ultime campagne vengono oscurate dal ricordo dell'8 settembre” <sup>(38)</sup>. Per Cadorna il nuovo Esercito doveva “essere di qualità anziché di quantità”: “Il massimo concesso dagli alleati – egli dichiarò nella seduta del Consiglio di Difesa del 23 agosto 1945 – lo raggiungeremo se le finanze lo consentiranno” <sup>(39)</sup>. Che la situazione fosse assai difficile lo dimostrò tra l'altro lo scarsissimo numero di concorrenti al primo concorso postbellico per l'Accademia di Modena; nel 1947 per 250 posti gli aspiranti furono solo 176, dei quali 139 furono eliminati per insufficienza dei titoli; fu bandito un altro concorso, al quale parteciparono 204 aspiranti, ma ne furono eliminati 97 <sup>(40)</sup>.

Come già rilevato, nell'Italia repubblicana i temi di politica internazionale, ed ancor più quelli di politica militare e della difesa hanno avuto scarso rilievo nel dibattito politico e nell'opinione pubblica, ad eccezione di momenti di decisioni fondamentali o di occasioni particolari. Guardando in particolare alla Democrazia Cristiana, va subito osservato che essa giunse ad essere la forza politica dominante “partendo da una tradizione di lunga estraneità ai problemi del governo, ed in particolare a quelli relativi alla dimensione internazionale”. Fu quindi necessario “un complesso e difficile lavoro di mediazione... fra la propria tradizione storico-culturale e i compiti di governo”. L'approccio della Democrazia Cristiana ai problemi internazionali partiva da una impostazione culturale giusnaturalista, comune a filosofi del diritto come Guido Gonella (inizialmente il massimo esperto del partito in tale settore), giuristi come Giorgio Ballardore Pallieri e storici della diplomazia come Giuseppe Vedovato. Tale impostazione fu recepita in alcune norme della costituzione, e in particolare nell'art. 11, “ma dimostrava i suoi limiti nel momento in cui conduceva a sottovalutare le analisi storiche dei problemi, nelle loro dimensioni sociologiche, economiche, diplomatiche e strategiche. L'uso della forza e il suo apprestamento erano quindi sottoposti a una serie di riflessioni morali e giuridiche generali, confinanti con l'astrattezza, e non vagliati alla luce della ragione storica” <sup>(41)</sup>.

Così un documento su *L'ordine internazionale* del 6 maggio 1943 <sup>(42)</sup>, attribuibile a Guido Gonella, dedicava un paragrafo al tema del *Disarmo*, ispirato ad un pacifismo assoluto. Si parlava infatti di “disarmo organico, progressivo, controllato, totale sia da parte dei vinti che da parte dei vincitori. Ciò implica l'abolizione della coscrizione obbligatoria e la soppressione delle industrie belliche. La rinuncia all'autodifesa ed agli strumenti bellici dell'autodifesa è condizione

essenziale ed insurrogabile dell'istituzione di una Comunità internazionale secondo il diritto". Un eco di ciò risuonò nel discorso all'Assemblea costituente dell'On. Ludovico Benvenuti, futuro sottosegretario agli esteri: "L'aggressore non vuole la guerra, vuole solo l'annessione, la sottomissione del vicino, la conquista... E cerca di pervenirvi persuadendo la vittima a non resistere. È colui che spara per difendersi che fa scoppiare la guerra!" <sup>(43)</sup>. Nel cosiddetto "programma di Milano" si ipotizzava la costituzione di un esercito volontario "a esclusiva disposizione della comunità internazionale".

Inutilmente si cercherebbe nei documenti del partito una sua linea "ufficiale" di politica militare. Nella relazione del segretario Attilio Piccioni al II congresso della Democrazia Cristiana del novembre 1947, gli unici accenni al mondo militare furono un riferimento all'opera del *Centro di assistenza militare* "a favore delle categorie dei combattenti, reduci e partigiani" e l'osservazione: "Lo spirito dei combattenti e dei partigiani deve aleggiare sempre con purezza nelle nostre file, a rinvigorire il carattere e a temperare gli spiriti per le lotte decisive che ci attendono" <sup>(44)</sup>.

Nel volume di *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1959*, l'unico riferimento alle Forze Armate nel periodo qui considerato è un Ordine del Giorno del 22 luglio 1948 del gruppo del Senato di protesta contro un articolo della *Pravda* diffamatorio dei soldati italiani in Russia <sup>(45)</sup>. All'interno del partito non operarono organismi specifici per lo studio dei problemi militari fino alla creazione nel 1984-85 di una Consulta per i problemi della difesa "di fatto però scarsamente rappresentativa e incisiva". Così anche il dettagliatissimo programma per le elezioni politiche del 1963 liquidava in poche righe di circostanza i problemi della difesa <sup>(46)</sup>.

In attesa di raggiungere un difficile equilibrio tra la propria tradizione storico-culturale ed i nuovi compiti di governo, la Democrazia Cristiana, dopo aver destinato ai ministeri militari alcuni notabili (Cingolani, Jacini, Micheli) che non vi lasciarono traccia, rinunciò per più di cinque anni al dicastero della difesa a beneficio del partito repubblicano, nel momento della scelta atlantica e dell'adeguamento ad essa delle Forze Armate. Modesto fu il ruolo di Cadorna, eletto nel 1948 senatore indipendente nella lista DC, e del generale Luigi Chatrian (sottosegretario alla guerra e poi alla difesa dal dicembre 1944 al maggio 1948 e poi senatore democristiano), che: "Privo di effettivo prestigio e con un mediocre passato militare alle spalle, si allineò subito sulle posizioni governative, tese ad umiliare l'esercito ed a privare i suoi capi di prestigio e di potere" <sup>(47)</sup>.

Sono noti il travaglio del mondo cattolico nell'accettare l'Alleanza atlantica e le istanze neutraliste e pacifiste di alcune sue componenti <sup>(48)</sup>. Il 16 marzo 1949, in occasione del dibattito parlamentare sull'adesione all'Alleanza atlantica, un autorevole esponente del mondo cattolico particolarmente attento ai problemi internazionali, Igino Giordani, ferito e decorato al valore militare nella grande guerra, affermò: "Ogni guerra è un fallimento dei cristiani... tutte le guerre sono

assassini". In maggio il cattolico Pietro Pinna venne condannato a 18 mesi di reclusione dal tribunale militare per renitenza alla leva, e in settembre Giordani presentò con il socialdemocratico Umberto Calosso il primo progetto di legge per il riconoscimento legale dell'obiezione di coscienza; il ministro della difesa Pacciardi si era già dichiarato espressamente contrario a ciò, affermando di non voler introdurre nelle Forze Armate "altri germi di dissoluzione". Ma lo stesso Pio XII, che l'11 novembre 1949 con un rescritto pontificio sanzionò il riconoscimento ufficiale di 11 Santi Patroni delle Forze Armate, era contrario all'obiezione di coscienza e nel 1956 la criticò apertamente <sup>(49)</sup>.

Nelle Forze Armate non mancavano correnti favorevoli ad una posizione di neutralità tra i due blocchi in formazione, ispirata sia ad un risentimento nazionalista contro i vincitori anglo-americani, sia ad una realistica valutazione della situazione strategica, che rendeva l'Italia comunque indifendibile ad un attacco sovietico anche in caso di appartenenza all'Alleanza atlantica, per cui sembrava opportuno non provocare inutilmente Mosca. L'adesione al Patto Atlantico (e soprattutto l'evoluzione di esso nella NATO) apparve però ben presto come l'unica possibilità, sia economica che giuridica, rivedendo il trattato di pace, di ricostruire le Forze Armate.

Protagonista del riarmo atlantico, ma ancor prima restauratore del prestigio del mondo militare fu il repubblicano Randolfo Pacciardi. Ufficiale nella grande guerra, decorato di tre medaglie al valore militare e proposto per la medaglia d'oro, ma accolto con diffidenza da Forze Armate nelle quali non pochi generali avevano combattuto in Spagna dalla parte opposta alla sua, si rivelò probabilmente il miglior ministro della difesa di questo dopoguerra. Fu Pacciardi a pretendere che fosse rispettata la legge vigente, anche se emanata sotto il fascismo, sulle precedenze tra le alte cariche dello Stato nelle cerimonie pubbliche, contro una circolare del sottosegretario alla presidenza del consiglio Giulio Andreotti che declassava generali ed ammiragli; ad autorizzare la quarta stella per coloro tra questi ultimi che esercitavano funzioni direttive (nel 1947 erano stati aboliti i gradi di maresciallo d'Italia ed equivalenti); a volere la parata militare del 2 giugno e ad aprire il 4 novembre le caserme al pubblico. Misure a costo zero o bassissimo, che ricordano quelle prese all'inizio del secolo dal Re Vittorio Emanuele III (il titolo di "Eccellenza" per i comandanti di corpo d'armata, l'indennità per ridare il cavallo ai capitani di fanteria con quattro anni di grado, le Croci per anzianità di servizio, i colori alle mostrine dei reggimenti di linea, il ristabilimento dei tamburi ed altre), anche allora per risollevare il prestigio dell'Esercito, non potendo fare di meglio per non gravare sul bilancio. Sempre Pacciardi nella destinazione degli alti ufficiali ai vari comandi tenne conto, a differenza dei predecessori, solo dei loro meriti tecnici e non del loro passato di collaboratori di alti personaggi del regime fascista. Indicativo della fiducia stabilitasi tra Forze Armate e ministro è l'episodio ricordato molti anni dopo da Pacciardi del brindisi fattogli in una riunione di alti ufficiali dal Capo di

Stato Maggiore dell'Aeronautica Generale di Squadra Aerea Aldo Urbani con le parole: "Signor Ministro, lei è come Balbo"; con stile Pacciardi trasse dall'imbarazzo il Generale, accortosi di aver fatto un paragone politicamente scottante, rispondendogli: "Conosco bene la devozione che il Generale Urbani ha avuto per Balbo e lo ringrazio della sua intenzione di farmi un grande complimento" (50).

La guerra fredda e l'appartenenza dell'Italia alla NATO radicalizzarono lo scontro politico intorno alle Forze Armate. Alla Federazione giovanile comunista che emanò direttive per l'attività propagandistica dei suoi iscritti chiamati in servizio di leva, il ministero della difesa replicò con la schedatura politica di tutto il personale militare e civile. La strumentalizzazione socialcomunista della resistenza provocò la direttiva dell'agosto 1948 (abrogata nel 1974) che vietava la partecipazione di rappresentanze militari a cerimonie insieme all'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia e viceversa (51).

Durante il ministero Pacciardi le Forze Armate uscirono dunque dall'emergenza postbellica, ritrovando consistenza in uomini e mezzi e cercando di rianodare il filo delle loro tradizioni (52). "Il 'continuismo' salvaguardò le tradizioni militari e patriottiche che l'epopea partigiana non poteva e non intese surrogare – ha scritto Ilari (53) – ... Ignorati o derisi dalla classe dirigente anche per salutare contrappasso all'abuso che ne aveva fatto durante il fascismo, questi valori restarono comunque profondi nel sentimento popolare e nella memoria collettiva, senza quasi distinzioni di fede politica... Venne così recuperato un effettivo sostegno popolare alle Forze Armate, oltre il declassamento sociale della carriera militare e quello politico dell'istituzione". Si dovrebbe infatti riflettere che non necessariamente una classe politica sempre più militescente (molto spesso anche a livello di ministro della difesa), una grande stampa disattenta o disinformata riguardo ai problemi militari, un pacifismo rumoroso ed organizzato sono stati rappresentativi delle reali tendenze della popolazione. La parata militare del 2 giugno, finché si tenne, era uno degli eventi più seguiti dalla popolazione e dal pubblico televisivo; il IV novembre, anniversario della vittoria e giornata delle Forze Armate è ancor oggi la più sentita solennità nazionale; la presenza alle cerimonie militari, l'associazionismo d'arma, il grande successo dei numerosi periodici e della vasta pubblicistica militari dovrebbero indurre a non sopravvalutare il significato profondo del grande incremento del fenomeno dell'obiezione di coscienza, non sempre dovuto a motivazioni ideali.

Alle Forze Armate italiane si potrebbe applicare la stessa definizione che venne data dell'esercito francese a partire dalla terza repubblica: la "*grande muette*". Finché, all'inizio degli anni '80: "Fra molti ufficiali superiori della generazione di mezzo,... [con] il grado di tenente colonnello, colonnello o generale di brigata, si... [andò] diffondendo l'opinione che, qualche volta, 'ubbidir tacendo' non equivale a fare gli interessi dello Stato, ma solo della sua classe politica (o dei gradi più elevati della gerarchia). Il che fa tutta la differenza fra uno 'Stato di diritto' e lo 'Stato dei partiti' e delle loro clientele" (54).

## NOTE

(1) Cfr. in particolare V. Ilari, *Le Forze Armate tra politica e potere 1943-1976*, Firenze, 1979 e *Id.*, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Ancona, 1994.

(2) Non fa eccezione nemmeno l'ultimo eccellente volume del generale O. Bovio, *Storia dell'Esercito Italiano (1861-1990)*, Roma, 1996. Pure l'autore dell'opera meno disattenta al tema confessa di trattarlo con "estrema sommarietà" per il periodo successivo alla seconda guerra mondiale (L. Ceva, *Le Forze Armate*, Torino, 1981).

(3) P. Ostellino - L. Caligaris, *I nuovi militari. Una radiografia delle Forze Armate Italiane*, Milano, 1983, p. 11.

(4) Editoriale del n. 12 (aprile-maggio 1982) di *Politica Militare*, numero dedicato al tema *Forze Armate e società*; del venir meno del "tradizionale prestigio della carriera delle armi" e dei "valori militari... come del tutto obsoleti ed anzi estranei in una società che non privilegiava certo la disciplina, la gerarchia, l'onore od il sacrificio" scrive P. Visani, *Politici e militari in Italia dal 1861 ad oggi*, *ibidem*, p. 29. Identico titolo, *Forze Armate e società*, quello del quaderno n. 7 dell'ISTRID (Istituto Studi Ricerche Informazioni Difesa), Roma, 1987.

(5) Rinvio su questo a M. de Leonardis, *Monarchia, Famiglia Reale e Forze Armate nell'Italia unita*, in corso di pubblicazione nella *Rassegna Storica del Risorgimento*.

(6) Pio Baroja y Nessi, cit. in J. M. Péman, *Lettere a uno scettico di fronte alla monarchia*, tr. it., Roma, 1969, p. 78.

(7) Ilari, *Storia militare...*, cit., p. 8.

(8) Cfr. A. Bartolini - A. Terrone, *I militari nella guerra partigiana in Italia, 1943-45*, Roma, 1998; AA.VV., *La Marina nella Guerra di Liberazione e nella Resistenza*, Roma, 1996; D. De Napoli - A. Ratti - S. Bolognini, *La resistenza monarchica in Italia (1943-1945)*, Napoli, 1985; F. Garzilli, *La resistenza monarchica*, Napoli, 1978.

(9) L. Caligaris, *Paura di vincere. L'Occidente tra guerra e pace alle soglie del Duemila*, Milano, 1995, p. 235.

(10) R. De Felice, *Prefazione* a G. Conti, *Il primo raggruppamento motorizzato*, Roma, 1984.

(11) Comando 68° Reggimento fanteria "Legnano", *Relazione mensile sullo spirito degli ufficiali, sottufficiali e truppa e sulla propaganda svolta*, s.d. [fine maggio 1945], in "Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito" (Roma) (AUSSME), *Diari Storici*, 2220.

(12) Comando Gruppo di Combattimento "Legnano" - Sezione assistenza e propaganda, *Relazione sullo spirito della truppa*, 9-8-45, *ibidem*.

(13) L. Fulvi, *E i marinai scesero dalle navi. Il "San Marco" nella guerra di liberazione*, Roma s.d. [1988], p. 167-68.

(14) Le Forze Armate giurarono fedeltà alla repubblica il 4 novembre 1946, anniversario della vittoria nella grande guerra.

(15) E. Cerquetti, *Le forze armate italiane dal 1945 al 1975. Strutture e dottrine*, Milano, 1975, p. 17.

(16) Cfr. M. Brignoli, *Raffaele Cadorna 1889-1973*, Roma, 1981, p. 148-51; R. Cadorna, *La riscossa*, II ediz., Milano, 1976, p. 73-5; M. de Leonardis, *La Gran Bretagna e la monarchia italiana (1943-1946)*, in "Storia Contemporanea", a. XII, n. 1 (febbraio 1981), p. 133; Sir Noel ebbe analoga assicurazione anche dall'ammiraglio de Courten.

(17) Sulla tradizione monarchica della Regia Marina e sulla "ferita psicologica" rappresentata per essa dall'esito del referendum istituzionale cfr. G. Giorgerini, *Da Matapan al Golfo Persico. La Marina militare italiana dal fascismo alla Repubblica*, Milano, 1989, p. 155, 589-90.

(18) Cadorna, *op. cit.*, p. 79-80.

(19) Cfr. *Le memorie dell'Ammiraglio de Courten (1943-1946)*, Roma, 1993, p. 599, 612-13, 617.

(20) Cit. in G. Galuppini, *La Marina italiana dalla liberazione all'adesione dell'Italia alla NATO*, in "Le Forze Armate dalla liberazione all'adesione dell'Italia alla NATO", a cura di A.A. Mola, Roma 1986, p. 41.

(21) Sulla vicenda cfr. F. Botti - V. Ilari, *Il pensiero militare italiano dal 1° al 2° dopoguerra 1919-1949*, Roma, 1985, p. 433.

(22) Cfr. *ibidem*, p. 428-30.

(23) Ilari, *Storia militare...*, p. 321-22.

(24) Cfr. V. Ilari, *Potere militare e potere politico in Italia*, in "Politica Militare", n. 12, aprile-maggio 1982, p. 37, con una *Scheda bibliografica sul controllo politico delle Forze armate*, *ibidem*, p. 44-46.

(25) Cit. in A. D'Alessio - A. Boldrini, *Le istituzioni militari e l'ordinamento costituzionale*, Roma, 1974, p. 13.

(26) Cit. in Ilari, *Le Forze Armate...*, p. 19. Al tema della riforma del regolamento di disciplina la DC dedicherà gran parte del suo primo convegno, realizzato solo nel 1976, sulle Forze Armate, dal titolo *Le Forze Armate nella società democratica*.

(27) Botti - Ilari, *op. cit.*, p. 478-79.

(28) Cfr. D'Alessio - Boldrini, *op. cit.*, p. 184-85.

(29) Cfr. Botti - Ilari, *op. cit.*, p. 461-65.

(30) Cit. *ibidem*, p. 470-71.

(31) G. N. Amoretti (a cura di), *La relazione Cadorna sull'opera dello Stato Maggiore dell'Esercito (8 settembre 1943 - 31 gennaio 1947)*, Rapallo, 1983, p. 53. Alcuni generali, non rappresentativi però dell'Esercito, come Luigi Chatrian e Giacomo Zanussi, sostennero la tesi dell'esercito professionale. Sul tema cfr. V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, V, *La difesa della Patria (1945-1991)*, 1, *Pianificazione operativa e sistema di reclutamento*, Roma, 1992, cap. XXII. Sulla difesa dell'utilità del servizio di leva e della funzione sociale delle Forze Armate nelle pagine della *Rivista Militare* cfr. G. Giuliani, *Problematiche sociali e militari nella stampa specializzata delle forze armate italiane*, Roma, 1990, p. 35-37.

(32) Tra i miei ricordi scolastici vi è comunque la mia scuola elementare, frequentata nella seconda metà degli anni '50, nella quale non solo si imparava a cantare l'inno nazionale ed altri inni patriottici, ma le scolaresche si muovevano sempre a passo di marcia agli ordini di un caposquadra, con attenti, riposo, cadenza, ecc., mentre nella mia classe (non ricordo se anche nelle altre) ognuno dei tre "quartieri" di banchi aveva un capitano, un tenente ed un sottotenente, "gradi" ricoperti dai migliori in ordine di profitto.

(33) AA. VV., *L'immagine delle Forze Armate nella scuola italiana*, Roma, 1986, p. 11 e 1.

(34) R. Cartocci - A. M. L. Parisi (a cura di), *Difesa della Patria e interesse nazionale nella scuola*, Milano, 1997.

(35) V. Ilari, *Gli studi e la formazione degli ufficiali nel secondo dopoguerra*, in Mola (a cura di), *op. cit.*, p. 354.

(36) Cit. in Ilari, *Le Forze Armate...*, p. 19.



(37) Appunto manoscritto di Cadorna, 5-5-45, cit. in Brignoli, *op. cit.*, p. 137.

(38) Cadorna, *op. cit.*, p. 65.

(39) *Ibidem*, pp. 66 e 69; cfr. Brignoli, *op. cit.*, p. 144-46.

(40) Cfr. R. Pacciardi, *La ricostruzione delle Forze Armate*, in Mola (a cura di), *op. cit.*, p. 383.

(41) Traggo queste osservazioni dallo studio inedito, gentilmente fornitomi dall'Autore, di G. Formigoni, *Il mondo cattolico, la DC e la politica della difesa nel dopoguerra* oltre che da Id., *La democrazia cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, 1996, p. 21-46 e da V. Ilari, *La DC, i cattolici e la difesa nazionale dal 1945 ad oggi, Parte prima (1943-1952)*, in "Politica militare", n. 14 (novembre-dicembre 1982), p. 43-57.

(42) Pubbl. in "Storia della Democrazia Cristiana", a cura di F. Malgeri, I, *Dalla Resistenza alla Repubblica 1943-1948*, Roma, 1987, p. 380-89.

(43) Cit. in Caligaris, *Paura...*, cit., p. 18, n. 8.

(44) Cfr. Malgeri (a cura di), *op. cit.*, p. 531.

(45) Pubbl. in "Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1959", Roma, 1959, p. 366-67.

(46) Cfr. Formigoni, *Il mondo cattolico, la DC...*, cit.

(47) Bovio, *op. cit.*, p. 607.

(48) Cfr. Formigoni, *La Democrazia Cristiana...*, cit.; G. Vecchio, *Pacifisti e obiettori nell'Italia di De Gasperi (1948-1953)*, Roma, 1993.

(49) Cfr. *ibidem*, p. 159-63. Alla Costituente Calosso si era distinto per l'acceso antimilitarismo e pacifismo; aveva però combattuto con i repubblicani nella guerra civile spagnola e da *Radio Londra* aveva appoggiato, prima del 1943, lo sforzo bellico della Gran Bretagna, così come William Joyce (detto *Lord Haw-Haw*) da *Radio Berlino* aveva fatto propaganda per la Germania. Ma la Gran Bretagna, vincendo la guerra, impiccò i suoi traditori e salvò quelli dell'Italia, imponendole il noto art. 16 del trattato di pace.

(50) Pacciardi, *La ricostruzione...*, cit., p. 394.

(51) Cfr. Ilari, *Le Forze Armate...*, cit., pp. 23-28.

(52) Ciò che richiese a volte periodi più lunghi di quello qui considerato. Solo alla fine del 1957, ad esempio, *Savoia Cavalleria*, ribattezzato nel 1947 *Gorizia Cavalleria*, riebbe il nome ed il motto tradizionali.

(53) Ilari, *Storia militare...*, cit., pp. 9-10.

(54) Ostellino - Caligaris, *op. cit.*, p. 21.



## LE FORZE ARMATE NEL "REFERENDUM"

MATTEO PIZZIGALLO

La mia relazione sarà circoscritta al tema specifico assegnatomi con limitate incursioni nel campo affascinante e tentatore delle analisi legate alla mentalità collettiva, agli stati d'animo, al sentire diffuso tra le Forze Armate dagli alti gradi ai militari di leva.

Per formazione culturale appartengo ad una scuola storica che privilegia e pone al centro della ricerca l'indagine diretta sulle fonti archivistiche, pertanto sono poco incline ad avventurarmi in ricostruzioni storiche non supportate da obiettivi riscontri documentali.

Ma in taluni casi, per meglio cogliere i limiti e la portata di alcuni avvenimenti importanti e, soprattutto, le loro ripercussioni, talvolta di consistenti dimensioni, nei rispettivi ambienti è opportuno ricorrere anche agli strumenti d'indagine di altre discipline, più attente all'analisi dei fenomeni connessi alla mentalità collettiva.

In tale ottica senza avere ovviamente la pretesa di fare in questa sede la radiografia delle coscienze delle FF.AA., mi sembra però importante al fine di comprendere meglio e di collocare nella giusta e corretta prospettiva l'atteggiamento delle FF.AA. nei confronti del referendum istituzionale, (sgombrando altresì il campo da vecchi e generici luoghi comuni utili forse alla propaganda politica del tempo, ma inservibili per la ricostruzione dello storico) fare alcune osservazioni preliminari su taluni passaggi che sono a monte del problema referendum.

In primo luogo, a mio avviso, va ricordato che, alla stessa stregua di altri settori della Pubblica Amministrazione, dell'informazione e della società civile italiana del tempo, le FF.AA., con modalità diverse e con atteggiamenti differenti da Arma a Arma, avevano di fatto sostenuto, sottolineato, con modalità diverse di partecipazione, il programma bellicista del Fascismo che sin dall'inizio si era subito appropriato (talvolta esasperandone e distortandone il significato originario) di alcune parole d'ordine molto care ai militari, suonando sulla tastiera dei sentimenti corde cui i militari di ogni Paese sono sempre molto sensibili.

Si trattava di un sostegno venato di sfumature diverse da Arma a Arma, che non sempre significava convinta adesione a quel programma, ma tale sostegno non mancò mai.

La seconda osservazione è più legata alla storia ed al codice genetico delle nostre FF.AA., e ci avvicina un po' al nocciolo duro del problema.

In sostanza le FF.AA., garantite dall'iniziale presenza ai Dicasteri militari di Armando Diaz e di Paolo Thaon di Revel, avevano di fatto costantemente mantenuto in ossequio ad un patto non scritto, ma unanimemente condiviso e scrupolosamente osservato da tutti, una neutralità ideologico-istituzionale nei confronti del Fascismo.

L'Esercito, la Marina, e sotto certi aspetti anche l'ultima nata Aeronautica (il cui Commissariato istituito nel 1923 era stato elevato a Ministero nel 1925), al di là di certe ostentazioni formali e degli aspetti propagandistici (opportunamente esaltati dal Regime), in perfetta aderenza alla teoria del "corpo separato", perfettamente assicurata e concretamente messa in pratica negli anni del Fascismo, furono sostanzialmente autonome, gestirono in maniera sostanzialmente autonoma, nei limiti delle esigenze di bilancio, i rispettivi piani di sviluppo ed i loro programmi di crescita e di ammodernamento, mirando ad assicurare al Paese uno strumento militare adeguato alle crescenti richieste ed alle sollecitazioni governative.

Ma soprattutto, ed il dato mi sembra molto rilevante e mi preme sottolinearlo in maniera adeguata, le FF.AA. gestirono in maniera autonoma promozioni e carriere. Tutto questo significa molte cose e ci aiuta a comprenderne molte altre. In particolare va detto che, al di là di alcuni casi isolati, al di là degli inevitabili rapporti privilegiati di certi alti ufficiali con personaggi di spicco del Partito, nel complesso, non ci fu mai una vera e propria fascistizzazione delle FF.AA. Il controllo politico delle FF.AA. e la gestione delle risorse umane, sotto il profilo delle carriere, rimasero saldamente nelle mani delle stesse FF.AA. che selezionarono vertici e quadri in maniera autonoma, senza condizionamenti strutturati e prefissati.

Certo, non mancarono interferenze, ma si trattava di interferenze che riguardavano casi isolati o questioni specifiche. Quello che mi preme sottolineare è che nelle FF.AA. non esistevano cordate fasciste strutturate e riconoscibili come tali. Esistevano sì cordate di generali o cordate di ammiragli, capaci anche di feroci lotte interne, ma comunque tutte saldate nel fronte del rifiuto di qualsiasi interferenza esterna; tutte gelose custodi delle rispettive autonomie e soprattutto delle loro antiche tradizioni.

Autonomia che trovava legittimazione e sicurezza nella copertura istituzionale garantita dal Re. Questi, proprio attraverso la garanzia politica assicurata alle FF.AA. attraverso la *special relationship* con i vertici militari, quasi sempre scelti fra quelli più graditi (e certamente non solo sul piano formale) al Quirinale, di fatto garantiva se stesso e la dinastia.

In conclusione, dunque, al di là delle questioni formali relative alle dispute sul comando supremo, al di là delle questioni relative al giuramento ed agli obblighi verso il Governo, nel profondo, le FF.AA. erano (ed avevano la piena consapevolezza di esserlo) in primo luogo le FF.AA. del Re.

Questo saldo lealismo monarchico delle FF.AA., fondato su solidissime basi ben radicate nel codice genetico, nel profondo senso dell'onore e dell'attaccamento a Casa Savoia (avvertito con diverse sfumature nelle tre Armi, ma in misura maggiore nella Marina Militare); questo lealismo monarchico, coltivato con attenzione nel corso degli anni per quei motivi politici cui si è accennato, e che aveva retto al forte strappo del 25 luglio (rendendolo di fatto possibile) non riuscì però a superare in maniera indolore e senza fortissime e profonde crepe il terremoto dell'8 settembre, con tutte le sue tragiche e prolungate conseguenze.

Dopo l'8 settembre, inteso come momento di rottura (come fine della Patria, com'è stato scritto da alcuni) l'enorme patrimonio di lealismo monarchico accumulato nel corso degli anni dalle FF.AA. si frantuma e si disperde.

Non è più possibile seguire e ricostruire l'atteggiamento delle FF.AA. considerandole, per così dire, in maniera unitaria. Diventa quindi importante seguire le infinite storie individuali e collettive di uomini e di reparti, travolti da avvenimenti sempre più drammatici. Per cominciare, va ricordato che, contrariamente ad ogni principio strategico di concentrazione delle forze, la parte più cospicua dell'Esercito era disseminata su una serie di fronti lontani dall'Italia.

La quasi totalità dei reparti italiani era ovunque accerchiata dall'ex alleato tedesco con tutte le ben note tragiche conseguenze. Per i reparti rimasti in Italia l'effetto immediato dell'8 settembre fu un tragico sbandamento di migliaia e migliaia di uomini abbandonati a se stessi nella disperata ricerca della salvezza individuale.

La Marina, custode di antiche tradizioni, riesce però a preservare la sua unità ed a mantenere integre le sue linee di comunicazione. Accetta le dure condizioni imposte dai vincitori, anche a grave prezzo per le ben note reazioni tedesche.

Gli ufficiali di Marina motivano i loro comportamenti con richiami all'onore militare ed allo spirito di corpo. Si mettono al servizio della Patria che, in quel momento, al di là delle debolezze e delle contraddizioni dei singoli uomini, non poteva non identificarsi con il Re e le istituzioni monarchiche.

Si rinsalda dunque e si carica di nuove motivazioni lo stretto rapporto tra la Monarchia e le sue FF.AA. nel difficile e turbolento biennio 1943-1945, funestato dalla tragica guerra civile, che avvelena gli animi e le coscienze ed allunga la scia di sofferenze di un Paese già duramente provato.

Con riferimento proprio a questo rinnovato patto fra Monarchia e FF.AA., all'indomani della conclusione della guerra ed il progressivo ritorno alla normalità politica (che avvicinava il momento della scelta dell'assetto istituzionale da dare alla nuova Italia nata dalla Resistenza) diventava importante esaminare in maniera ravvicinata il delicato problema dell'atteggiamento delle FF.AA., e segnatamente della Marina, nei confronti della scelta istituzionale e delle prevedibili ripercussioni, in ambito FF.AA. di tale scelta.

Problemi e contraddizioni potevano esplodere in maniera imprevedibile facendo fermentare, come giustamente rilevava il ministro della Marina Raffaele de Courten, "tutte le crisi di coscienza, tutte le insofferenze spirituali, sfociando in manifestazioni riallacciatesi alle tradizioni ed all'impegno di onore collegato al giuramento di fedeltà alla Monarchia, degenerando, su scala assai più larga ed in diverse direzioni di fondo, in fenomeni di indisciplina e di sedizione".

La questione fu al centro dell'attenzione del Consiglio dei Ministri del 23 maggio 1946. Il ministro de Courten si sentiva come una sorta di "vigilato speciale" in misura sempre più marcata man mano che la situazione (dopo l'entrata in scena di Re Umberto, ed il rinnovato vigore che aveva infiammato la propaganda monarchica) si stava incanalando verso esiti sempre più contrastanti con immediate ripercussioni anche sull'ordine pubblico.

Nella stessa seduta del 23 maggio de Courten si rammaricò per gli attacchi rivoltigli da alcuni settori della stampa. Attacchi, a suo avviso, ingiustificati tenuto conto del carattere tecnico ed apolitico della sua partecipazione al Governo. In quel Consiglio dei Ministri de Courten fu interrotto dal ministro della Giustizia Togliatti che dichiarò: "Il primo problema che riguarda la Marina è quello di sapere se in seno ad essa esistano gruppi che svolgono azione antidemocratica. Mentre nelle forze di polizia si è manifestata imparzialità, i fatti svoltisi a Taranto dimostrerebbero purtroppo che nella Marina non è lo stesso".

De Courten replicò duramente al ministro Togliatti affermando che la Marina si sarebbe mantenuta sempre fedele alla Patria. Dal suo canto De Gasperi, dopo aver espresso la sua contrarietà alla partecipazione dei militari ai cortei, aveva invitato Togliatti a prendere atto delle dichiarazioni del ministro della Marina, che potevano ritenersi "soddisfacenti" ed essere viste come "uno sforzo di disciplina".

Alla fine del Consiglio dei Ministri fu predisposto un messaggio nel corso del quale con riferimento all'imminente referendum si affermava: "il dovere di tutti i componenti delle FF.AA. di rispettare le norme disciplinari, rimanere al proprio posto per assicurare in ogni momento, soprattutto dopo il 2 giugno, la difesa del Paese e delle istituzioni che esso avrà scelto ed il mantenimento dell'ordine".

A sua volta il ministro della Marina aggiungeva alla nota del Governo un suo personale messaggio in cui, tra l'altro, si affermava: "I marinai d'Italia, nelle ore più gravi che la Patria ha attraversato, hanno dimostrato di sapere ispirare la loro azione alla più ferma disciplina e di saper anteporre il bene della Nazione ad ogni altra considerazione. Ancora una volta essi devono dare chiara prova del loro saldo sentimento del dovere, della loro fedeltà agli impegni assunti, dal loro rispetto della volontà popolare".

Questo richiamo alto e forte ad un valore nuovo, come quello del rispetto della volontà popolare, inteso come un dovere morale come un imperativo categorico, che si aggiungeva alla scala di valori delle FF.AA., consente di valutare nella corretta prospettiva storica l'atteggiamento delle FF.AA., e segnatamente della

Marina, l'arma più a rischio per così dire nei confronti del risultato del 2 giugno, cui si pervenne in un clima di incandescente passionalità politica segnato da polemiche e accuse reciproche.

Particolarmente duro lo scontro sull'interpretazione della legge sull'assunzione dei poteri di capo provvisorio dello Stato da parte del presidente del Consiglio dei Ministri. Infine il 13 giugno 1946 Umberto II lasciava l'Italia dando prova della ferma volontà di non prestare la sua persona a manovre di opposizione violenta.

Le FF.AA. dunque accettarono il fatto compiuto evitando ogni incitamento alla sedizione. Il rispetto della volontà popolare diventava il dato forte e caratterizzante del nuovo patto che legava le FF.AA. all'assetto istituzionale nato il 2 giugno del 1945.

Lo Stato italiano esisteva ancora, diverso forse da quello che forse molti esponenti delle FF.AA. avevano desiderato ed al quale si sentivano legati più per fede e sentimento che per motivi politici, ma ciò non aveva alcuna importanza: lo Stato italiano esisteva ancora ed i militari erano come sempre al servizio del Paese.

Certo non mancarono casi di coscienza individuale che determinarono abbandoni e dimissioni, ma nel complesso si trattò di un fenomeno abbastanza contenuto.

Le FF.AA., richiamandosi alle antiche tradizioni, al senso del dovere e della disciplina, furono come sempre all'altezza della nuova situazione.

A mezzanotte del 31 dicembre 1947, mentre entrava ufficialmente in vigore il nuovo assetto approvato dall'Assemblea Costituente in tutte le caserme, basi navali, aeroporti: soldati, marinai e avieri d'Italia presentarono solennemente le armi in onore della Costituzione della Repubblica italiana.





PARTE SECONDA

**COSTITUZIONE E FORZE ARMATE**



## PREMESSA

MARIO BURACCHIA

I problemi della difesa sono trattati in ben 9 articoli della Costituzione italiana. I principi su cui si basano sono simili a quelli adottati dagli Stati democratici negli ordinamenti a separazione di poteri, ritenuti una più sicura garanzia delle libertà costituzionali. Nella Costituzione italiana predomina infatti il principio della separazione tra gli organi titolari dei poteri di indirizzo, tra gli organi di indirizzo e gli organi tecnico-esecutivi, e anche all'interno della moltitudine stessa degli organi tecnico-esecutivi.

Questi principi adottati estesamente sono figli del contingente contesto storico e del "complesso del Tiranno", così definito dal dottor Tentoni nella sua interessante relazione, che caratterizzò tutti i lavori della Costituente, e appaiono oggi in parte superati. Si può citare il caso delle forze di Polizia, quello della polizia marittima, dei servizi di sicurezza, del comando delle Forze Armate, da poco superato con l'approvazione della legge sui vertici militari.

Sul comando delle FF.AA., e più in generale sugli articoli costituzionali relativi alla Difesa, vi è stato negli anni recenti un rinnovato interesse, anche a seguito del caso dell'*Achille Lauro* (ottobre '85) e della crisi di Lampedusa (aprile '86).

La Commissione Paladin, istituita nel dicembre 1987, a seguito dei suddetti avvenimenti e su sollecitazione del Presidente della Repubblica che poneva formalmente il problema del significato del "Comando Supremo" delle Forze Armate, servì a chiarire che il Comando delle FF.AA. attribuito al Presidente dalla Costituzione, non poteva intendersi nel senso tecnico del termine dato il carattere parlamentare della forma di governo italiano. Nondimeno il comando conferito dalla Costituzione italiana al Capo di Stato non era da considerarsi puramente simbolico perché consentiva al Presidente di esercitare la peculiare funzione di garante costituzionale "dal ripudio della guerra fino alla necessaria apoliticità delle FF.AA."

Un successivo gruppo di lavoro, su incarico del Centro Militare Studi Strategici (CEMISS) e coordinato dal professor de Vergottini, condusse nel 1991 una ricerca finalizzata all'elaborazione di un disegno di legge, che all'interno dei dettami della Costituzione repubblicana, consentisse di meglio precisare le competenze e le procedure attraverso le quali ciascun organo istituzionale, come il Capo dello Stato, il Parlamento ed il Governo, fosse chiamato a concorrere nelle situazioni che richiedono l'impiego delle FF.AA.

I lineamenti essenziali dello schema del disegno di legge sulla difesa nazionale elaborato dal gruppo lavoro, prevede, in estrema sintesi, che in caso di guerra fosse il Presidente del Consiglio, assistito da un Comitato interministeriale, ad impartire disposizioni al vertice militare sull'impiego delle Forze Armate lasciando al Capo di Stato Maggiore della Difesa il comando delle stesse.

Questo disegno di legge, fornisce una soluzione al problema del comando delle Forze Armate in caso di guerra diversa, almeno nella impostazione, da quella prevista dalle Costituzioni delle nazioni occidentali più sviluppate.

Ad esempio la costituzione degli Stati Uniti prevede che il Presidente sia il comandante in capo delle FF.AA. e quella tedesca che il cancelliere, alla dichiarazione dello "stato di difesa" da parte del Parlamento, abbia il comando supremo delle FF.AA.

In Inghilterra, in linea con il Macchiavelli che affermava "la necessità non conosce legge", il primo ministro ha addirittura la facoltà, senza consultare preventivamente le Camere, di dichiarare la guerra.

Ampi poteri decisionali sono costituzionalmente assegnati al Presidente della Repubblica francese che ha la facoltà di adottare le misure richieste dalle circostanze e di decidere l'impiego dell'arma atomica senza alcun consenso di altra autorità di Governo.

Come ho detto in precedenza la nostra costituzione nasce in un contesto drammatico all'indomani di una guerra persa, di una guerra civile, di un cambio istituzionale. Vi sono ben 3 articoli della Costituzione che trattano della guerra, 11-78 e 87, e che vietano risolutamente che l'Italia entri in guerre che costituiscano "strumenti di offesa alla libertà di altri popoli" nonché in quelle che possano nascere come "mezzo di risoluzione di controversie internazionali" (art. 11). Solo guerre strettamente difensive sono quindi costituzionalmente ammissibili, cioè quelle per legittima difesa a seguito di una aggressione.

Sono comunque le Camere, secondo l'art. 78, che "deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari" e autorizzano il Presidente ad effettuare la relativa dichiarazione (art. 87).

Se si esaminano gli atti del dibattito della Costituente si rileva una certa genericità delle discussioni che hanno portato all'approvazione di questa norma, che definirei più amministrativa che operativa. La possibilità poi di dichiarare lo stato di emergenza, che precede normalmente l'apertura delle ostilità fu lasciata in termini piuttosto vaghi all'iniziativa governativa sulla base della norma generale riportata nell'articolo 77, che è quella che prevede i normali decreti legge emanati dal governo. Tale carenza normativa sui poteri di crisi è emersa clamorosamente in occasione delle aggressioni che hanno coinvolto, in un non lontano passato, il nostro Paese (*Achille Lauro* e *Lampedusa*). È da sottolineare che l'assenza di un'aggiornata legislazione sui poteri in caso di crisi produrrà effetti ancora più gravi nella prospettiva di un aumento dell'instabilità mediterranea contestuale ad una diminuzione delle garanzie di sicurezza assicurate fino ad oggi all'Alleanza Atlantica,

qualora il Paese fosse costretto ad adottare una politica di sicurezza di più elevato profilo.

È sempre interessante quando si affronta un nuovo problema, come è stato per me l'argomento pomeridiano del convegno, esaminare come questo sia stato risolto in altre circostanze. Ed andando ad esaminare gli articoli costituzionali che riguardano la difesa nazionale di altri Stati sono emerse curiose similitudini.

L'articolo 52 che recita "La Difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge", concetti che non erano contenuti nello Statuto Albertino, è riportato esattamente negli stessi termini in due altre Costituzioni: quella sovietica e quella jugoslava. Probabilmente, allargando la ricerca si potrebbe trovare che questi concetti sono stati ripresi in altre Costituzioni del dopoguerra, forse in quelle di altri Paesi dell'Est.

Un altro articolo compare in altre due Costituzioni, oltre a quella italiana, e anche qui vi è un razionale. Si tratta dell'art. 11 "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali", che compare più o meno negli stessi termini all'art. 9, cioè all'inizio, della Costituzione giapponese e in forma ancora più vincolante nell'articolo 26 di quella tedesca.



## COSTITUZIONE E FORZE ARMATE AI TEMPI DELLO STATUTO ALBERTINO

CARLO GHISALBERTI

Un tema siffatto può essere affrontato da diversi punti di vista. In primo luogo si può prendere in considerazione il ruolo che le Forze Armate hanno avuto nell'ambito della normativa statutaria: ciò può essere fatto guardando cioè l'aspetto meramente formale, ossia le disposizioni del testo albertino che in qualche modo le riguardavano, od invece, non limitandosi soltanto a questo aspetto, pur di estremo interesse per la comprensione della natura e della stessa qualificazione dell'ordinamento statutario, e ponendo invece la propria attenzione sulla prassi, tentando di valutare se ed in quale modo nel tempo esse siano state protagoniste, più o meno attive, od anche soltanto passive, della vicenda costituzionale dello Stato.

Un secondo modo, poi, di affrontare il problema è quello di studiare i delicati rapporti tra le armi ed il potere, di analizzare e cercare di comprendere in che modo l'apparato militare dello Stato, prima subalpino, poi nazionale, abbia vissuto la sua dipendenza dalla politica, in obbedienza alla norma statutaria che lo poneva agli ordini del re, titolare di un potere esecutivo dualistico, impersonato dal sovrano ma diretto e condotto, in suo nome e per suo conto, dal governo originariamente responsabile, secondo la lettera dello Statuto, soltanto verso di lui ma, poi, in seguito alla trasformazione in senso parlamentare dello Stato, verso le Camere.

Un terzo modo, poi, per accostarsi al tema è quello di valutare i differenti livelli ed i vari gradi della partecipazione del personale militare alla composizione ed al funzionamento dei diversi organi dello Stato, ed in specie di quelli che per la loro rilevanza costituzionale e la loro importanza politica sugli altri emergevano.

Problema complesso e con molteplici implicanze, è quindi, quello del rapporto tra Costituzione e Forze Armate ai tempi dello Statuto albertino, rapporto che per essere affrontato e discusso deve necessariamente muovere dalla rilettura delle norme che in quel testo trattavano di quanto atteneva alle Forze Armate. La prima e, naturalmente, la più nota di quelle, anche per la somma di interpretazioni e di significati che nei decenni le sono state attribuiti, è il famoso articolo 5 che dalla titolarità del potere esecutivo spettante al sovrano derivava l'attribuzione ad esso, come capo supremo dello Stato, del comando di tutte le Forze Armate

di terra e di mare. La seconda era data dall'art. 33, che precisando le categorie di coloro che possono essere nominati senatori a vita dal re, inserisce in queste gli ufficiali generali di terra e di mare, stabilendo, però, un requisito limitativo per i maggiori generali e i contr'ammiragli, per la cui nomina sono richiesti cinque anni di permanenza nel grado. La terza e la quarta, infine, contenute negli artt. 75 e 76, stabiliscono il principio della riserva di legge per la regolamentazione della leva militare e per l'istituzione della Milizia comunale, ossia di una Guardia civica largamente auspicata in Piemonte nel 1848.

Scarse, dunque, e piuttosto scarne le disposizioni statutarie, né molto si può ricavare dall'analisi dei verbali del Consiglio di Conferenza che ha largamente, anche se piuttosto rapidamente, collaborato alla loro redazione in una serie di sedute svoltesi tra il 7 gennaio ed il 4 marzo 1848. Il fatto che l'art. 5 del testo venisse approvato con estrema facilità, recependone senza contrasti il contenuto e la lettera dalla Carta francese del 1830, e che l'art. 33 nella parte relativa all'inserimento di militari di grado elevato tra quanti potevano essere nominati senatori a vita dal re, suscitasse soltanto un minimo accenno di discussione sulla possibile inserzione nella categoria anche dei generali a riposo, ipotesi questa respinta dal sovrano desideroso di avere solo persone capaci di partecipare all'attività parlamentare dedicandovi quell'energia e quell'attività che poteva mancare ai più anziani ormai lontani dagli affari pubblici<sup>(1)</sup>, mostra come assai facilmente venissero accolte le disposizioni statutarie riguardanti le Forze Armate. Da tali verbali si vede, però, anche come, mentre all'inizio delle discussioni il Consiglio era apparso piuttosto perplesso sull'istituzione di una Guardia nazionale, per la sua derivazione dalla tradizione rivoluzionaria e democratica che, soprattutto in Genova si voleva recuperare, successivamente aveva acconsentito alla sua creazione mutandone la denominazione in Milizia comunale non solo per esorcizzarne la carica eversiva ma anche per farne localmente uno strumento posto a difesa della legalità<sup>(2)</sup>.

Vero è, però, che quasi immediatamente, a causa dello scoppio della prima guerra d'indipendenza, lo Stato subalpino si trovò nella condizione di applicare le disposizioni statutarie alle contingenze belliche dovendo risolvere d'urgenza il problema del comando delle Forze Armate, non soltanto sul piano formale, che questo spettava naturalmente al re, ma su quello sostanziale della condotta delle operazioni militari. Problema lasciato di fatto insoluto nella prima fase del conflitto diretta dal re in prima persona, senza il ricorso alla nomina di un generale che, pur agli ordini del sovrano capo supremo dell'esercito, materialmente guidasse le truppe in combattimento. Tale guida non poteva essere assunta né dal ministro della guerra le cui competenze erano meramente amministrative e burocratiche né da un capo di stato maggiore nominato dal re che lo considerava un suo aiutante anziché un organo di comando con competenze strategiche e tattiche definite. Problema grave che il Balbo, presidente del consiglio allora in carica, riteneva, però in quel modo risolto nel rispetto della piena ortodossia costituzionale in quanto,



come dichiarava nei dibattiti parlamentari svoltisi tra il maggio ed il luglio 1848 replicando a talune interpellanze in materia, veniva rispettato il potere del re, legittimo comandante militare al campo, mentre veniva riservata al ministero "la responsabilità dei fatti di guerra per tutto ciò che oltrepassava le naturali conseguenze della prerogativa reale di comandar l'esercito" <sup>(3)</sup>.

Tale soluzione, però, aveva suscitato talune perplessità nel senatore Giovannetti che avrebbe preferito come, pur lasciandosi ai sensi dello statuto al sovrano, costituzionalmente irresponsabile, la titolarità del comando delle Forze Armate, si sarebbe dovuto giungere alla nomina da parte del ministero di un generale per il suo esercizio in quanto dell'azione di questo il potere esecutivo avrebbe potuto assumersi la responsabilità di fronte al parlamento ed all'opinione pubblica <sup>(4)</sup>. Tesi questa che in certa misura sembrò prevalere nella successiva, ed ancor più tragica per "la brumal Novara", fase del conflitto quando il sovrano accettò di nominare il generale Alberto Chzarnowski comandante effettivo dell'armata al campo, dandogli, informandone però il parlamento, l'incarico di dirigere le operazioni in suo nome ed assumendo di fatto la responsabilità della loro conduzione <sup>(5)</sup>.

Tale soluzione venne confermata nei successivi maggiori conflitti ai quali partecipò il Regno di Sardegna prima ed il riferimento vale per la campagna del 1859 con i postumi delle spedizioni nell'Italia centrale e meridionale del 1860, ed il Regno d'Italia poi, come si vide nel 1866 con la terza guerra d'indipendenza piuttosto sfortunata nella sua condotta per le battaglie di Custoza e di Lissa. Nel 1859 la presenza accanto a Vittorio Emanuele II del generale Alfonso La Marmora, ministro della guerra al campo anche se con poteri non chiaramente definiti e, più ancora, il fatto che la conduzione effettiva delle operazioni fosse nelle mani di un generale francese, capo di stato maggiore di Napoleone III, non suscitò i problemi sorti nel biennio 1848-1849, problemi che non emersero nemmeno nella successiva brillante campagna militare attraverso l'Italia centrale e meridionale <sup>(6)</sup>.

Nel 1866 si ripeté una situazione abbastanza simile in quanto il generale La Marmora fu nominato capo di stato maggiore dell'allora giovanissimo esercito italiano pur cumulando la carica di ministro della guerra nel governo presieduto dal Ricasoli, senza, peraltro, che fossero state preventivamente definite le funzioni di coordinamento e di guida che avrebbe dovuto svolgere. L'infelice esito delle operazioni militari e navali, comunque, non doveva essere ascrivito alla mancata e pur necessaria definizione di competenze e di poteri nei vertici politico-costituzionali preposti alla condotta della guerra, quanto invece ai ben noti dissensi dei comandanti delle armate direttamente impegnate sul fronte terrestre ed in Adriatico ai non pochi errori compiuti dall'ammiraglio Persano <sup>(7)</sup>.

La scarsità ed insieme la latitudine delle norme statutarie in materia, comunque, avrebbe dovuto consigliare alla classe politica la definizione normativa delle attribuzioni degli organi di comando delle Forze Armate ed insieme la puntuale elencazione dei rapporti intercorrenti tra il sovrano, comandante in capo sul

piano formale, il governo e per esso i ministri competenti sul piano amministrativo vieppiù responsabili di fronte alle camere ai sensi della prassi parlamentare introdotta nell'ordinamento, e lo stato maggiore. Si trattava di una definizione e di una elencazione che la flessibilità della carta costituzionale, modificabile o meglio, nel caso concreto, integrabile con legge ordinaria, avrebbe reso estremamente agevole ma che neanche successivamente, e cioè negli anni dello Stato liberale, si riuscì ad attuare completamente.

Prima di esaminare le complesse vicende degli anni successivi alla proclamazione del Regno d'Italia, o, forse, meglio, dal trasferimento della capitale da Torino a Firenze per il significato di nazionalizzazione che quel fatto avrebbe dovuto avere anche nei rapporti tra le Forze Armate e la costituzione dello Stato, vale la pena di soffermarsi sull'altro aspetto eminente di quei rapporti. Alludo alla presenza dell'elemento militare nel Senato di nomina regia ed al ruolo che talvolta generali ebbero nel governo subalpino od in quello italiano fino alla stipulazione della Convenzione di settembre. Come bene hanno osservato sia l'Antonetti che il Levra, numericamente notevole fu l'estrazione militare di senatori di nomina regia, per lo più appartenenti al ceto nobiliare e non di rado idealmente conservatori, legati al partito di corte<sup>(8)</sup>. Attraverso la loro nomina si attuava, non so quanto consapevolmente da parte del sovrano che li sceglieva, la parlamentarizzazione di un ceto, originariamente ostile allo statuto per il significato liberale che lo connotava. Tra nobili e borghesi i militari nominati al Senato furono dal 1848 al 1864 ben 45, dei quali 17 dal 1860, prescelti, cioè, dopo le annessioni seguite alla seconda guerra d'indipendenza. Tra costoro cominciarono ad esservi persone come Manfredi Fanti di Modena, Cristoforo Ferretti di Ancona, Roberto de Sauget di Monteleone Calabro, Ottavio Tupputi di Bisceglie, Giuseppe Paternò di Spedalotto di Palermo, Enrico Cialdini di Modena, che con la loro presenza nella camera alta contribuirono alla sua nazionalizzazione ed al tempo stesso mostrarono come i militari di sentimenti patriottici delle province annesse non fossero discriminati nelle nomine al Senato.

Ne mancò la partecipazione di generali ai ministeri, non soltanto perché ritenuti più idonei a ricoprire la carica di ministri della guerra sia nel Regno subalpino sia nel Regno d'Italia, ma anche talvolta, in circostanze ritenute particolarmente difficili, come presidenti del Consiglio. Il primo di questi fu Agostino Chiodo che, da senatore aveva dovuto sostituire Alfonso La Marmora al ministero della guerra nel governo Gioberti, poi, dopo il ritiro di questo per i dissensi circa l'intervento in Toscana, era divenuto primo ministro alla ripresa delle ostilità contro l'Austria nel 1849, portandone una responsabilità probabilmente non dovuta ad altro che alla sua mancata conoscenza di decisioni prese dai suoi predecessori al governo. Immediatamente dopo il Chiodo toccò ad un secondo generale, anch'egli senatore, Gabriele de Launay, guidare il governo subalpino al momento, più che mai confuso e difficile, della disfatta di Novara e dell'abdicazione di Carlo Alberto, fino a quando non venne, saggiamente, è il caso di dire data l'estrema difficoltà del

momento che richiedeva una più salda guida politica, sostituito da Massimo d'Azeglio. Il terzo e più noto esponente del ceto militare che ricoprì la carica di presidente del consiglio, ad un decennio di distanza da quei fatti, e cioè dal luglio 1859 al gennaio 1860, quando si ebbe il ritiro di Cavour in seguito a Villafranca, fu Alfonso La Marmora, destinato poi a reggere ulteriormente le sorti del governo per altre due volte, tra il settembre 1864 ed il giugno 1866, dalla Convenzione di settembre allo scoppio della terza guerra d'indipendenza.

Come si può, quindi, notare, il livello di partecipazione del ceto militare alla politica nel quindicennio che vide il processo di unificazione nazionale fu assai elevato. Il che consente di affermare come non si possa allora parlare di un impegno di quel ceto solo sul terreno che gli era istituzionalmente proprio, e, cioè, della preparazione e della conduzione delle guerre, o, addirittura, di una sua esclusione dalle vicende costituzionali e da quelle che accompagnarono la formazione del regno d'Italia. Ché anzi l'essere stato largamente presente nella camera alta, e talvolta anche, occasionalmente ma certo più raramente, in quella dei deputati ove, però, ai sensi delle successive leggi sulle ineleggibilità dei tempi della Sinistra, un ufficiale poteva essere eletto alla sola condizione di non aver esercitato un comando nel territorio del collegio ove esercitava il suo ufficio od era di guarnigione e, più ancora, il fatto di aver espresso vari ministri e qualche presidente del consiglio dà l'impressione di un notevole grado di integrazione tra Forze Armate e classe politica e di una forte presenza della dirigenza militare tra le maggiori cariche pubbliche. Integrazione e presenza che le vicende successive sembrano poter confermare.

La norma statutaria, poi, che considerava l'intera materia della leva o, meglio, del servizio militare e che faceva di questo implicitamente un dovere civico recependo il principio rivoluzionario della coscrizione obbligatoria, mostrava di impegnare il parlamento nella definizione delle sue modalità. Ché, infatti, nel rapporto tra Stato e società civile, del quale erano garanti per l'ideologia liberal-costituzionale le due camere, l'esercito di leva veniva configurato come uno strumento di integrazione non indifferente della società nello Stato e come un mezzo per interessare il maggior numero di cittadini alla difesa di esso. Che, poi, ciò potesse risultare utopistico e che da tanti la leva fosse considerata come un peso od un danno, era indubbiamente vero. Ma la pubblicistica del tempo, presa patriotticamente dall'immagine della nazione armata, sembrava esaltare quella funzione della leva e della coscrizione diffusa largamente dal costituzionalismo ottocentesco, non recependo invece, per il suo carattere limitativo materialistico, il concetto di un contenuto contributivo che avrebbe avuto il servizio militare, come avveniva in altri Stati italiani preunitari, e come aveva sostenuto il Manna a proposito della leva nel Regno delle Due Sicilie da lui assimilata all'obbligo tributario gravante sui sudditi<sup>(9)</sup>.

La disposizione applicativa dello Statuto, infine che aveva definito le modalità dell'istituzione di una milizia municipale, o guardia comunale, riflesso anch'essa dell'immagine della nazione armata, ancorché sembrasse trovare una certa

attuazione nel “biennio terribile” 1848-1849 e nel successivo 1859-1860 per il carattere spontaneistico e popolare dei moti insurrezionali che in varie parti del paese prepararono le annessioni, nei fatti finì con l'essere progressivamente inapplicata. Anche se questa sorta di guardia nazionale, operante contro il brigantaggio delle province meridionali, avesse collaborato fortemente con l'esercito alla eliminazione di quello negli anni successivi all'Unità, dopo il 1876 venne definitivamente soppressa dalla Sinistra al governo preferendo il potere politico mantenere armati solo i corpi militari da esso direttamente controllati<sup>(10)</sup>.

Gli anni successivi vedono il riaprirsi di un notevole dibattito tra i costituzionalisti soprattutto sul problema davvero scottante dell'interpretazione dell'art. 5 dello Statuto relativamente al comando delle Forze Armate in guerra. Il Palma, ad esempio, aveva opportunamente sottolineato, anche al lume delle non sempre felici esperienze precedenti, come si dovessero distinguere l'amministrazione militare, terrestre e marittima, dal comando propriamente detto. La prima era un compito di governo ed il re vi partecipava solo in quanto formalmente partecipe dell'esecutivo mentre sostanzialmente doveva restare nelle mani dei ministri della guerra e della marina, competenti per materia e responsabili politicamente. Il secondo, invece, era una prerogativa del re che egli aveva in quanto Capo dello Stato ed era della stessa natura di quella che un generale esercita sui suoi subordinati, quantunque di ordine più elevato perché implicante il comando supremo. Comando che, se in tempo di pace non aveva troppa rilevanza in quanto sul piano della responsabilità i ministri potevano coprire la irresponsabilità regia, in caso di guerra postulava la presenza di un comandante in capo dell'esercito e di un capo di stato maggiore, come attuato dal *Regolamento di servizio in guerra*, approvato con decreto 16 settembre 1886. Al comandante in capo era affidata la responsabilità della condotta delle operazioni mentre compito del capo di stato maggiore doveva essere l'interpretazione delle sue direttive e la trasmissione di queste agli organi ed ai reparti dipendenti<sup>(11)</sup>. Secondo qualche costituzionalista, come ad esempio il Morelli, la presenza del re al campo avrebbe potuto talvolta complicare, nell'ipotesi di interferenze del monarca sulla condotta delle operazioni, l'attività di comando<sup>(12)</sup>. Questo restava, però, un problema di opportunità politica non, quindi, di mero diritto. Sul piano giuridico, di fronte alla totale irresponsabilità regia, l'opinione comune, espressa dal Miceli, ravvisava due ordini di responsabilità nell'attività di comando, l'unica di carattere tecnico che poteva essere assunta solo dal comandante in capo dell'esercito e, subordinatamente, dal capo di stato maggiore, l'altra di carattere politico, riservata al Ministro della guerra od anche a tutto il governo<sup>(13)</sup>.

Anche altri giuristi, come il Contuzzi, si preoccupavano di possibili interferenze e contrasti che potessero sorgere tra capi militari e sovrano e per questo sottolineavano l'opportunità, sancibile solo nella prassi applicativa del disposto statutario, che i responsabili militari godessero della massima libertà di azione nell'esecuzione dei piani operativi. Ciò nel pieno rispetto delle complete prerogative regie e del diritto del sovrano di stare come cittadino al campo, di rappresentare al massimo

livello il comando delle Forze Armate, di presiedere i consigli di guerra e di approvarne le linee ed i piani di condotta fissati <sup>(14)</sup>.

Sia l'Orlando che il Romano, infine, concordavano sull'assoluta necessità che in caso di guerra, di fronte all'impossibilità che al sovrano potesse essere imputata la responsabilità per gli atti e la condotta di quella, il capo di stato maggiore oppure un generale prescelto dal re come comandante in capo conducesse le operazioni militari. Non sembravano preoccuparsi invece del complesso e delicato problema dei rapporti che nel corso di un conflitto sarebbero intercorsi tra quelle autorità militari ed il governo. Problema, come è noto, destinato ad emergere soltanto durante la Grande Guerra <sup>(15)</sup>.

D'altra parte negli unici conflitti sostenuti dall'Italia liberale prima di quella, e cioè nella guerra d'Africa degli anni Novanta ed in quella italo-turca del 1911-12 l'assenza del sovrano dal teatro d'operazioni, la lontananza dalla madre-patria delle Forze Armate impegnate e, soprattutto, l'ormai avvenuto consolidamento del prestigio e delle funzioni dello stato maggiore avevano contribuito ad assegnare un ruolo essenzialmente politico ai poteri esercitati dal comando supremo. Non a torto, quindi, il Ceva ha potuto sottolineare al riguardo come si fosse giunti per la prassi ormai invalsa anche in conseguenza dei conflitti africani, e, quindi, ancor prima dell'intervento del 1915, ad una assimilazione del comando in guerra alla funzione governativa con la conseguente sostanziale responsabilizzazione della sua condotta <sup>(16)</sup>.

Mancavano, però, tuttora le basi normative di una regolamentazione di quella prassi ai sensi della costituzione vigente dal 1848 e, quindi, le difficoltà nella gestione dei rapporti tra i comandanti militari, i ministri della guerra e, più in generale, il governo, il parlamento e, naturalmente, non ultimo, anche il sovrano dovevano superarsi soltanto con la buona volontà dei diversi protagonisti di quell'intreccio così delicato di ruoli e di funzioni. Nella lunga stagione giolittiana, nella quale si svolse la guerra italo-turca, l'eccezionale capacità di mediazione del presidente del consiglio, non disgiunta dal suo pressoché totale controllo delle maggioranze parlamentari e del costante appoggio del sovrano alle sue maggiori scelte politiche, ammortizzarono quei contrasti e quei dissensi che talvolta nacquero tra i settori tecnici dell'amministrazione militare e quelli governativi e dei quali ha scritto il Meriggi <sup>(17)</sup>. Il primato della politica sulle Forze Armate e, quindi, del potere sulle armi, fu sempre affermato e parve anzi pienamente garantito dal modo in cui il primo ministro dirigeva e controllava lo svolgersi degli eventi anche nel corso della sua condotta, peraltro estremamente disinvolta e personalizzata, del conflitto italo-turco. È probabile che nel corso di questo, l'esclusione del parlamento da ogni decisione inerente la dichiarazione di guerra, le operazioni militari in Nordafrica, nel Mediterraneo e nel Mar Rosso, la conclusione delle ostilità e la presa di possesso della Libia e del Dodecanneso, se da un lato era caldeggiata dagli ambienti militari lieti di essere stati liberati dalle interferenze politiche e dalle pressioni dell'opinione pubblica, d'altra parte esaltava

maggiormente, anche a detrimento del ruolo e dello spazio istituzionalmente riservati alle Forze Armate ed allo stato maggiore dell'esercito, il ruolo del presidente del consiglio rendendolo unico ed incontrastato arbitro della situazione. Si ebbe prova di ciò ad esempio col palese malumore del Pollio, capo di stato maggiore, per l'allontanamento del generale Caneva dal comando in campo deciso personalmente da Giolitti che, d'altra parte, riusciva ad avere costantemente l'appoggio del sovrano le cui prerogative in materia erano al momento esercitate in modo soltanto formale.

La realtà, comunque, cambiò con la caduta di Giolitti e con l'avvento del ministero Salandra, avvento che segnò, col sostanziale rafforzamento del ruolo del re nel sistema e col recupero dell'autonomia funzionale dello stato maggiore, un diverso tipo di rapporti tra sovrano, governo, parlamento e comando supremo, rapporti che caratterizzeranno la vita del paese nel corso della Grande Guerra e che indubbiamente per la sempre minore considerazione del parlamento da parte dell'opinione pubblica contribuiranno in modo non indifferente alla decadenza delle istituzioni rappresentative.

L'ambiente militare nella vita dello Stato liberale aveva avuto peraltro sempre un peso piuttosto forte: altri due suoi esponenti, in momenti difficili, erano stati nominati presidenti del consiglio, il generale Menabrea, aiutante di campo del re, dopo la caduta di Rattazzi per l'avventura garibaldina culminata nel disastro di Mentana del 1867, e nel 1898, nel momento dell'avviarsi della gravissima crisi di fin di secolo il generale Pelloux, che aveva espletato le funzioni di ministro della guerra nel primo governo Giolitti ed in quello Di Rudinì. Menabrea e Pelloux, nell'intenzione dei sovrani che li avevano nominati e nel loro particolare approccio ai problemi, riflettevano in certa misura la scelta di soluzioni interpartitiche ed extraparlamentari fatte nel primo caso da Vittorio Emanuele II, nell'altro da Umberto I per fronteggiare particolari emergenze in attesa del ripristino di un equilibrio politico. Si riteneva, infatti, che in quelle situazioni un militare *super partes* sarebbe stato più idoneo alla direzione del governo di un politico condizionato dalle Camere, ed in specie da quella elettiva, e dai gruppi in contrasto. Peraltro la loro conoscenza dell'ambiente parlamentare del quale avevano fatto parte come senatori, e le cariche pubbliche ricoperte e la vasta esperienza di uomini e cose sembravano qualificarli agli occhi del re e di una parte dell'opinione pubblica per la conduzione del governo. La scelta nel caso di Menabrea era stata utile consentendo alla Destra storica di superare lo stato di crisi in cui si trovava dopo il ministero Rattazzi e di recuperare la sua unità in vista della liberazione di Roma e della *debellatio* dello Stato pontificio sotto il nuovo governo Lanza-Sella. Più problematica si era rivelata invece quella del Pelloux perché le tensioni sociali divampanti nel paese e la crisi delle istituzioni in atto avrebbero richiesto soluzioni al quale il generale, per abito mentale e per i condizionamenti di parte che avrebbe subito, non era assolutamente preparato e che saranno invece trovate, dopo la sua caduta, non senza dure prove<sup>(18)</sup>.

Dopo Pelloux non si ebbero più generali alla direzione del governo dell'Italia liberale che, pur non ritenendo essere la politica cosa troppo seria per farla fare ai militari, preferì veder affidata la presidenza del consiglio a politici professionisti. Continuò però, ed anzi aumentò notevolmente quel processo di integrazione tra ceto militare e classe politica e quella ascesa di esponenti del primo a cariche pubbliche. Le nomine di generali e di ammiragli al Senato si susseguirono regolarmente con le numerose "informate" che caratterizzarono i vari momenti della vita pubblica del paese senza peraltro che queste nomine alterassero sul piano formale e su quello sostanziale il principio costituzionale della dipendenza delle Forze Armate dalla direzione politica dello Stato. Dal 1865 al 1922 ben 159 esponenti delle forze armate divennero senatori del regno, e molti di questi negli anni della Grande Guerra, provenendo da ogni regione, anche se dal Veneto annesso nel 1866, dal Lazio liberato nel 1870 e dalle "Nuove Province" incorporate all'Italia nel 1919 la presenza militare nella Camera alta era scarsissima o addirittura nulla per le diverse tradizioni dei loro abitanti.

Si poteva notare, però, come sempre più spesso la giustificazione delle nomine di senatori provenienti dalle Forze Armate si ponesse, non più nell'origine aristocratica e cortigiana del loro ambiente di provenienza, o nel desiderio del potere politico di "liberalizzare" o, addirittura, nell'età giolittiana, di "democratizzare" personaggi che per il tipo di vita trascorsa erano portati a sentirsi gli esponenti di un mondo elitario, quasi inconfondibile per il modo di essere e di pensare, ma soprattutto per motivi di carattere tecnico-professionale. Per mettere a disposizione, cioè, del ceto di governo e della rappresentanza politica competenze speciali e cognizioni particolari, proprie soltanto di persone provenienti dalle Forze Armate, come accadeva anche in altri paesi che, prima dell'Italia, avevano operato per il migliore rapporto tra i professionisti delle armi e gli esponenti del potere civile nel momento in cui nel mondo cresceva la consapevolezza dell'importanza degli eserciti e delle flotte nelle relazioni tra gli Stati e nella gerarchia delle nazioni.

Si può indubbiamente sostenere come anche i senatori provenienti dalle Forze Armate, come d'altra parte quelli che venivano dalla burocrazia, dalla magistratura e dalla diplomazia, risentissero della tendenza, in atto nel periodo giolittiano, a ricercare nella rappresentanza politica un maggiore grado di tecnicizzazione ed un migliore livello di professionalità. Nelle nomine al Senato, ove sempre più frequentemente le motivazioni delle scelte appaiono più nette, ciò appare in maggiore evidenza che nella composizione alla Camera dei deputati ove la presenza tra gli eletti di un notabilato, spesso generico nella sua formazione professionale, non consente spesso la verificabilità di un simile dato. Anche tra i deputati, comunque, si nota talvolta qualche ufficiale di grado non sempre elevato.

La Grande Guerra vide, come è noto, la depressione del ruolo e dell'attività del parlamento, raramente convocato in sedute pubbliche ed operante

talvolta attraverso quei comitati segreti che, in realtà, poca importanza avevano dal punto di vista decisionale e dei quali il paese non poteva avere conoscenza. Unica funzione delle camere fu quella di convalidare l'opera di un esecutivo che traeva la sua legittimazione più autentica dalla volontà del sovrano interprete dell'interventismo espresso dalla nazione e, quindi, di suffragare l'illimitato potere e la responsabilità del comando supremo nella condotta della guerra. Potere che aveva il suo riscontro formale nella sola prerogativa regia e non anche in un rapporto ben definito col governo al quale il comando supremo avrebbe dovuto essere subordinato secondo i principi di un ordinamento costituzionale ben funzionante ma che il decreto reale del 23 maggio 1915 mostrava di disattendere completamente sottraendo il capo di stato maggiore, assimilato al comandante in capo, ad ogni interferenza o controllo governativi, lasciandogli solo un generico obbligo di mantenere il contatto con il ministro della guerra <sup>(9)</sup>.

È noto comunque come durante i ministeri Salandra e Boselli nascessero frequenti occasioni di contrasti e di attriti tra i rappresentanti del governo ed il generale Cadorna, capo di stato maggiore, senza, però, che si giungesse ad un qualsiasi chiarimento sull'opportuna subordinazione del vertice militare al potere politico. Chiarimento che mancò anche durante il ministero Orlando di fronte al generale Diaz, successore di Cadorna, ma che apparve meno necessario per il carattere più duttile e meno autoritario del nuovo capo di stato maggiore.

La conclusione vittoriosa della guerra rese comunque meno pressante la soluzione di quei problemi che avevano travagliato l'intera vicenda statutaria.

---

#### NOTE

(1) I verbali delle discussioni al Consiglio di Conferenza ora in *Lo statuto albertino e i lavori preparatori*, a cura di G. Negri e di S. Simoni, Roma, 1989. In particolare, p. 112.

(2) *Lo statuto albertino*, cit., p. 4 e p. 127.

(3) M. Mancini – U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1897, p. 656.

(4) M. Mancini – U. Galeotti, *op. cit.*, p. 657-658.

(5) Sul tema cfr., tra gli altri, M. Brignoli, *Il problema del Comando dell'esercito nelle guerre del Risorgimento*, in "Il problema dell'alto comando dell'esercito italiano dal Risorgimento al Patto Atlantico. Atti del Convegno indetto dalla Società Solferino e S. Martino: 18-19 settembre 1982", Roma, 1985, p. 81 ss.

(6) M. Brignoli, *op. cit.*, p. 95 ss.

(7) M. Brignoli, *op. cit.*, p. 117 ss.

(8) U. Levrà, *Dallo Statuto alla Convenzione di settembre*, in "Il Senato nell'età moderna e contemporanea", Roma, 1997, p. 51-52. N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno: 1848-1924*, Roma-Bari, 1992, p. 73-76.

(9) G. Manna, *Partizioni teoriche del diritto amministrativo*, Napoli, 1860, p. 171 ss.



(10) Su questo tipo di milizia e sulla sua teorizzazione risorgimentale, cfr. L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. III, Firenze, 1885, p. 14-15. Sul suo impiego nella repressione del brigantaggio, cfr. F. Molfese, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Milano, 1964.

(11) L. Palma, *op. cit.*, vol. II, p. 54.

(12) A. Morelli, *Il Re*, Modena, 1899, p. 752.

(13) V. Miceli, *Diritto costituzionale*, II ed., Milano, 1913 (I ed. 1898), p. 538 ss.

(14) F.P. Contuzzi, *Diritto costituzionale*, Milano, 1895, p. 181 ss.

(15) V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1920, p. 215; S. Romano, *Il diritto pubblico italiano (1913)*, Milano, 1988, p. 335 ss.

(16) L. Ceva, *Costituzione e funzionamento del comando dell'esercito dal 1918 al 1934*, in "Il problema dell'alto comando", cit., p. 167 ss.

(17) M. Meriggi, *Militari e istituzioni politiche nell'età giolittiana*, in "Clio", 1987, num. 1, p. 55 ss.

(18) Sul tema cfr. la mia *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari, 1974, *passim*.

(19) Vedi L. Ceva, *op. cit.*, p. 191 ss.



## IL DIBATTITO ALLA COSTITUENTE

LUCA TENTONI

Quando i 556 deputati<sup>(1)</sup> della Costituente si riuniscono per la prima volta, il 25 giugno 1946, tutto il Paese avverte la gravità e l'importanza del momento. Col trattato di pace non ancora firmato e una parte non trascurabile del territorio nazionale occupata dagli Alleati, la sensazione generale è di un'Italia in bilico fra un drammatico passato e un incerto futuro. Lo stesso sostanziale equilibrio fra le forze d'ispirazione social-comunista (PCI e PSIUP) e la Democrazia cristiana<sup>(2)</sup>, espresso sia alle elezioni amministrative sia in quelle per la Costituente, rendono necessari accordi "di sintesi", o – se si preferisce – di compromesso, fra i partiti più votati. Come ha scritto Giuseppe Maranini, «nessun gruppo era certo di avere domani la maggioranza, e nessun gruppo voleva per conseguenza rimettersi senza difesa a ordinamenti che spianassero la strada alla dittatura immediata e attuale della maggioranza, e cioè di qualche oligarchia momentaneamente investita dell'autorità della maggioranza»<sup>(3)</sup>. In quel clima matureranno le scelte dei Padri costituenti, che saranno particolarmente prudenti nell'occuparsi di un tema molto delicato, quale quello della disciplina normativa delle Forze armate dello Stato repubblicano<sup>(4)</sup>.

La storia della Costituente è ricca di vicende, parecchie delle quali hanno ricevuto dagli storici maggiore attenzione rispetto a quella delle disposizioni in materia di difesa: gli atti dell'Assemblea e della Commissione Ruini, tuttavia, delineano un'infinità di percorsi logici e narrativi dei quali oggi, nel celebrare il cinquantesimo anniversario della Carta Fondamentale repubblicana, si può affermare che c'è ancora spazio per approfondimenti e nuove "esplorazioni".

Due elementi sono, a nostro avviso, necessari per comprendere meglio il retroterra culturale e storico che darà vita alla disciplina costituzionale della difesa: del primo, più noto, rappresentato dalla lotta di liberazione e, più in generale, dalle ultime vicende della seconda guerra mondiale, ci si occuperà brevemente in seguito; il secondo, invece, è l'attività svolta dal ministero per la Costituente.

All'indomani della Liberazione il governo Parri comincia a porsi il problema di predisporre una serie di studi che l'assemblea incaricata di rimodellare l'assetto istituzionale utilizzerà ben poco nello svolgimento dei suoi lavori. Il leader socialista Pietro Nenni, che si è particolarmente distinto nella battaglia per la Costituente (e che ha visto fallire la sua candidatura alla presidenza del Consiglio a causa del veto dei democristiani), appare a Parri l'uomo più adatto

ad incaricarsi della formazione e dell'attività del nuovo ministero per la Costituente. Il 12 luglio 1945, dunque, il Consiglio dei Ministri approva l'istituzione del dicastero, sancita col decreto luogotenenziale 31 luglio 1945 n. 435, il quale, all'articolo 2, attribuisce a questo il «compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente, prevista dal decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale»<sup>(5)</sup>. L'attività del Ministero, dunque, contemporanea a quella della Consulta Nazionale, è quella di facilitare una transizione «morbida» dal regime statuario a quello repubblicano.

Fra le Commissioni istituite in seno al ministero, il 21 novembre nasce quella per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, affidata alla presidenza del professor Ugo Forti, che assorbe, di fatto, la commissione governativa – voluta a suo tempo da Ivanoe Bonomi – sulla riforma dell'amministrazione<sup>(6)</sup>. La Commissione è divisa in quattro sottocommissioni<sup>(7)</sup>, la prima delle quali dedicata allo studio dei problemi costituzionali. In questa sede ritroviamo una prima proposta attinente al tema della difesa nazionale e ai rapporti internazionali, in cui si suggerisce che la dichiarazione di guerra sia compito del Parlamento, come pure l'autorizzazione alla ratifica di alcune categorie di trattati internazionali «come i trattati di pace, quelli di collaborazione politica e militare, quelli importanti variazioni al territorio dello Stato»<sup>(8)</sup>. Nel testo v'è, inoltre, la previsione dell'adattamento automatico dell'ordinamento italiano alle norme dei trattati e di quelle del diritto internazionale generalmente riconosciuto.

Il secondo elemento che influenza le scelte della Costituente è rappresentato sia dalle vicende belliche fra il 1943 e il 1945, sia dalla stipulazione – avvenuta a San Francisco nel 1945 – della Carta delle Nazioni Unite. Quest'ultima<sup>(9)</sup> pone l'obbligo per gli Stati membri dell'ONU «di astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite». All'art. 51, inoltre, si fa riferimento alla legittima difesa. Il principio della rinuncia alla guerra come strumento di politica estera, sancito dalla Carta, sarà ripreso dall'articolo 11 della Costituzione repubblicana, e affonda le sue radici in alcuni impegni internazionali, quali il patto Briand-Kellog stipulato a Parigi nel 1928<sup>(10)</sup>. Lo stesso articolo 11 porrà le basi per l'accoglimento del principio ONU della non esclusione del ricorso alle armi per mantenere la pace e la sicurezza internazionale e per reprimere gli atti d'aggressione.

La fase della lotta di liberazione, e dell'impegno dell'Italia a fianco degli Alleati nell'ultima fase del secondo conflitto mondiale, segna l'esistenza di ben 132 deputati alla Costituente, fra militari di carriera, combattenti e partigiani<sup>(11)</sup>: fra questi ultimi anche alcune donne, delle ventuno elette, impegnate nella battaglia contro i nazifascisti.

Com'è stato scritto in un recente saggio<sup>(12)</sup>, fra i membri della Consulta prima e della Costituente poi che hanno partecipato alle vicende belliche, si possono distinguere quattro nuclei di varia consistenza. Il primo è formato da militari di carriera o soldati di leva, passati dopo l'8 settembre 1943 nelle Forze Armate del regno d'Italia o nelle formazioni partigiane: fra questi, il comunista Arrigo Boldrini e i democristiani Paolo Emilio Taviani e Benigno Zaccagnini. Nel secondo, figurano gli ex comandanti partigiani. Nel terzo, abbiamo i costituenti che «senz'alcuna partecipazione diretta alla vita militare nella seconda guerra mondiale erano passati attraverso la vita di caserma in anni remoti o si erano battuti nel corso della grande guerra, un ventennio prima o poco più, e avevano rinnovato l'interesse per la questione militare durante la guerra di liberazione senza prendervi personalmente parte, bensì seguendone la riflessione politico-culturale»<sup>(13)</sup>, come il repubblicano Cipriano Facchinetti e il demolaburista Luigi Gasparotto. Il quarto nucleo, poi, è costituito da coloro i quali hanno seguito le vicende dell'Armata Rossa o partecipato alla guerra di Spagna (1936-1939): fra questi ultimi, in particolare, il repubblicano Randolph Pacciardi.

Un primo dato che emerge raggruppando i deputati alla Costituente in base alle proprie esperienze in armi, è l'equivalenza, nei gruppi democristiano, in quelli laici e nel socialista, tra la componente partigiana e quella dei militari di carriera o richiamati; nei partiti di destra, invece, quest'ultima prevale, mentre nel PCI i partigiani sono in maggioranza.

I due fattori, dei quali si è detto in precedenza, costituiscono – in particolare modo la Resistenza – alcune delle principali cause che spingeranno i Padri costituenti a compiere parecchie scelte “tecniche” (il ripudio della guerra d'espansione, sul solco di quanto proposto dalla Carta ONU) limitando quelle “politiche” (la leva di massa, approvata all'unanimità, che se da una parte ricalca l'idea di un “esercito di popolo” emersa durante la lotta di liberazione e ripresa dalla Rivoluzione francese, dall'altra evita di penalizzare troppo le Forze armate, già provate dall'esperienza bellica e dalla difficile situazione successiva) allo stretto indispensabile.

All'insediamento della Costituente si giunge dopo una campagna elettorale durante la quale i partiti hanno riservato uno spazio esiguo ai problemi della difesa e – poco più ampio – alla necessità di ricostruire moralmente e materialmente, insieme al Paese, anche le sue Forze Armate. Il Partito democratico italiano, già nel settembre '45, riconosce in esse «il presidio più sicuro dell'unità, della libertà e dell'indipendenza del Paese»<sup>(14)</sup>; gli azionisti propongono di «fare delle Forze Armate un esercito per salvaguardare la Repubblica»<sup>(15)</sup>; socialisti<sup>(16)</sup> e comunisti<sup>(17)</sup> (ma anche, con accenti diversi, i repubblicani<sup>(18)</sup>) prestano più attenzione alla ricerca della pace che al futuro assetto costituzionale della difesa. L'Azione Cattolica, infine, nel maggio '46, ricorda su “Civiltà Cattolica” le direttive per l'attività dei deputati alla Costituente che s'ispirano agli insegnamenti della Chiesa, che saranno riprese anche, nel corso del dibattito parlamentare,

soprattutto da Aldo Moro, Benigno Zaccagnini e Giulio Pastore, i quali arriveranno a sottolineare il carattere “non violento” dell’etica cristiana durante il voto sull’obiezione di coscienza: «[È] opportuno che l’Azione Cattolica» – si legge nel documento – «richiami esplicitamente l’attenzione su alcuni voti, già espressi dai convenuti alla “Settimana Sociale” di Firenze, domandando in particolare: (...) che la giustizia sociale sia concepita secondo l’ideale del Cristianesimo, che la riveli ad insegna, ed attuata su questi basilari principi: (...) che nel campo internazionale l’Italia, riprendendo decisamente la sua missione di civiltà cristiana nel mondo, propugni la condanna della guerra, il ripudio delle esorbitanti spese militari e concorra con tutte le forze alla organizzazione della pace»<sup>(19)</sup>.

La prima occasione nella quale la seconda sottocommissione della “Commissione dei 75” (presieduta dal demolaburista Meuccio Ruini) si occupa della definizione istituzionale dei principi in materia di difesa è quella del 4 settembre 1946. Da quella seduta in poi, la Costituente si soffermerà per 42 volte – direttamente o meno – sull’argomento, con singoli interventi o apposite riunioni. Nei resoconti dell’Aula troviamo riferimenti in quindici sedute; cinque in quelle della Commissione plenaria, quattro in prima sottocommissione, sei in seconda sottocommissione plenaria (più tre nella prima e nove nella seconda sezione della medesima)<sup>(20)</sup>.

Il 4 settembre 1946 il repubblicano Giovanni Conti, relatore per il potere legislativo, illustra alla seconda sottocommissione una prima bozza del testo sul bicameralismo. Nell’articolo sull’Assemblea Nazionale (una sorta di Parlamento in seduta comune) si legge che questa «elege il Presidente della Repubblica, ne revoca l’elezione per alto tradimento, per violazione della Costituzione dichiarata con i voti dei due terzi dei componenti le due Camere; *delibera la guerra; conclude i trattati di pace e i trattati internazionali*»<sup>(21)</sup>. Ma il dibattito sul bicameralismo – condotto dai commissari con passione e rara erudizione, prende il sopravvento sulle disposizioni “di contorno” e bisognerà attendere il 25 settembre perché il presidente della sottocommissione Umberto Terracini (PCI) chieda che siano attribuite alla Camera dei deputati «funzioni che non siano esclusivamente quelle di discutere e approvare le leggi e di esercitare un controllo sul Governo». Nel regime parlamentare prefascista, argomenta Terracini, «il diritto di dichiarare la guerra e di fare la pace non competeva alla Camera, mentre con la nuova Costituzione probabilmente qualcuna di tali facoltà sarà attribuita piuttosto alla prima Camera che non alla seconda», quindi all’Assemblea dei deputati<sup>(22)</sup>. Giovanni Porzio (UDN), ribadendo la propria fede giolittiana, ricorda che proprio Giovanni Giolitti aveva presentato il progetto di modifica dell’articolo 5 dello Statuto albertino sulla facoltà della Camera di poter dichiarare o negare la guerra<sup>(23)</sup>. Terracini, successivamente, riprende la parola nel corso del dibattito per spiegare che «ogni decisione dovrebbe essere presa dalle due Camere insieme riunite». Ciò che importa, aggiunge, è che esse «abbiano eguale potere nei confronti di quelle materie che devono affrontare in sede comune e con unico giudizio»<sup>(24)</sup>.

Il tema della disciplina costituzionale dell'attività parlamentare in materia di guerra è ripreso, il 6 novembre, quando si discute la proroga dei poteri di una Camera già sciolta, fino al momento della convocazione della nuova. Gustavo Fabbri, demoliberale, fa presente che c'è, nella vita politica, l'eventualità di complicazioni di carattere internazionale che preludano alla dichiarazione di guerra o la comportino e che l'istituto della *prorogatio*, «circondato da alcune cautele»<sup>(25)</sup>, dovrebbe essere previsto comunque. Il socialista Eduardo Di Giovanni conviene sulla necessità, espressa anche da Conti, di escludere la vacanza del potere legislativo. Terracini, perciò, propone di risolvere la questione conferendo, «di fronte ad esigenze improrogabili»<sup>(26)</sup> al Governo la facoltà di emanare provvedimenti con forza di legge, da sottoporre poi all'esame della nuova Camera. L'ipotesi formulata dal relatore, il democristiano Costantino Mortati, favorevole alla *prorogatio*, è accolta dall'azionista Piero Calamandrei, «soprattutto in quanto può accadere che, nell'intervallo dei 60-70 giorni» fra una Camera e la successiva «la dichiarazione di guerra (...) renda impossibili nuove elezioni»<sup>(27)</sup>. Il democristiano Giovanni Cappi propone un testo secondo il quale la Camera resti «in funzione limitatamente alla dichiarazione di guerra, alla mobilitazione delle Forze armate e alla dichiarazione di stato d'assedio»<sup>(28)</sup>. Dopo che Fabbri e il liberale Aldo Bozzi hanno presentato formulazioni differenti, ma orientate in favore della *prorogatio*, la sottocommissione approva la specificazione che l'istituto sia comunque attivato «in caso di pericolo di guerra o di altri eventi straordinari»<sup>(29)</sup>. È dunque posto in votazione, e approvato, il testo definitivo, che recita: «Nel caso di pericolo di guerra o per altri eventi straordinari e fino alla convocazione della nuova Camera, la Camera disciolta può essere riconvocata secondo modalità per le quali si rimanda ad un successivo articolo»<sup>(30)</sup>. Risolto il problema della proroga dei poteri, si pone quello di prorogare anche la legislatura. Accogliendo parzialmente la proposta Fabbri di prolungare la durata della Camera anche in caso di mobilitazione generale, la sottocommissione approva la formula secondo la quale «la legislatura può essere prorogata con legge solo in caso di pericolo di guerra»<sup>(31)</sup>. L'articolo 60 della Costituzione recepirà al secondo comma (con poche variazioni) i testi proposti dalla sottocommissione<sup>(32)</sup>. Il nodo di chi debba decidere l'intervento in un conflitto, però, resta irrisolto, al pari di quello sul comando delle Forze armate nel corso di un evento bellico. Resta da stabilire, fra l'altro, se in una circostanza di tale gravità il Governo debba ricevere dalle Camere una delega di facoltà legislative. La questione è sollevata dal generale Nobile il 12 novembre, quando il deputato comunista propone alla seconda sottocommissione un ordine del giorno in base al quale «salvo il caso di guerra, non si debba ammettere la delega al Governo della facoltà legislativa»<sup>(33)</sup>. La proposta, però, è respinta.

Il dibattito «carsico» sulla difesa, nei giorni seguenti, si sposta in prima sottocommissione, nella quale si sta affrontando il tema dei rapporti politici. I relatori Umberto Merlin (DC) e Pietro Mancini (PSIUP) inseriscono nell'articolato sottoposto ai commissari una norma sull'obbligatorietà della leva militare:

si tratta del primo abbozzo di quello che diverrà l'articolo 52 della Costituzione repubblicana, e nella sua originaria formulazione recita: «Il servizio militare è obbligatorio per tutti. La difesa della Patria è uno dei più alti doveri»<sup>(34)</sup>. L'esame dell'articolo si esaurisce nella seduta del 15 novembre. Il primo intervento nella discussione è del demolaburista Mario Cevolotto, secondo il quale la formula sul servizio di leva è espressa in modo generico, e può comportare l'estensione dell'obbligo anche alle donne. Secondo Cevolotto «vi sono degli Stati in cui si è pensato di servirsi delle donne per certi servizi accessori, relativi all'esercito, ma che non comportano l'impiego delle unità operanti»; in Italia, aggiunge, l'obbligo non si dovrebbe estendere anche alle donne<sup>(35)</sup>. Merlin spiega che il testo proposto è mutuato dall'articolo 133 della Costituzione russa, per il quale la difesa della Patria è un sacro dovere di ogni cittadino; la questione dell'obbligo femminile può essere risolta – afferma – stabilendo con legge che il servizio militare è riservato agli uomini. Cevolotto insiste sul rischio che la formulazione sia interpretata diversamente da ciò che intende il relatore, ma si dice favorevole al principio che la difesa nazionale è un dovere. Aldo Moro (DC) concorda su quest'ultimo punto, perché «il concetto si riferisce a una guerra difensiva che dovrebbe essere il criterio più giusto per una vera democrazia». Moro si spinge oltre, chiedendo che l'ordinamento dell'esercito rifletta la struttura democratica dello Stato<sup>(36)</sup>. Giuseppe Dossetti (DC) esprime qualche perplessità al riguardo, mentre insiste nel rilevare «che il servizio militare e l'attività bellica debbono avere essenzialmente carattere difensivo». Il repubblicano Francesco De Vita, invece, è contrario all'obbligatorietà del servizio militare, preferendo un sistema di arruolamento volontario in tempo di pace: attraverso il volontariato, spiega, «è possibile tenere in efficienza tecnica un esercito, anche per quanto riguarda i quadri e nell'eventualità di una guerra che deve essere difensiva»<sup>(37)</sup>. Sui problemi emersi nel dibattito prende la parola anche il segretario del PCI Palmiro Togliatti, che in un lungo intervento chiede di mantenere l'obbligo di leva: «con il servizio volontario», afferma, «non si avrebbe più un esercito a carattere nazionale, non più il popolo intero che si arma ed è pronto a difendere il suolo della Patria, ma una categoria di professionisti delle armi che potrebbero rappresentare la rovina di una società e di uno Stato». In merito al servizio militare femminile, Togliatti ritiene che il problema non sussista, «perché non si potrebbe mai concepire di servirsi delle donne in quei servizi ed in quelle funzioni che sono proprie degli uomini» anche «se non vi sarà ragione di escludere, in linea di principio, l'impiego delle donne per determinati servizi»<sup>(38)</sup>. Il socialista Lelio Basso, di conseguenza, propone una diversa formulazione del testo: «Tutti i cittadini sono tenuti alle prestazioni personali allo Stato per servizio militare e di lavoro».

Il confronto fra De Vita e Merlin continua. Alle rinnovate obiezioni del deputato repubblicano, il relatore risponde ricordando che dalla dichiarazione dei Diritti del 1789 l'obbligatorietà del servizio militare è stata affermata per tutti, e che il principio deve essere confermato nella Costituzione, anche con l'aggiunta



proposta da Basso. Ottavio Mastrojanni (UQ) chiede che l'esclusione femminile dal servizio di leva sia espressa chiaramente, ma pur concordando con Togliatti sulla concessione alle donne di alcune funzioni ausiliarie, rileva che non tutte le donne hanno la capacità di adempiere anche a quelle prestazioni. Mentre Cevolotto insiste per limitare la formula alla dizione: «il servizio militare è obbligatorio», interviene il democristiano Giorgio La Pira, il quale propone di lasciare la possibilità dell'accesso volontario delle donne «a quei servizi particolari, sanitari, ausiliari ed altri, per i quali abbiano attitudini»<sup>(39)</sup>. Moro, quindi, propone un nuovo testo dell'articolo: «La difesa della Patria è tra i più alti doveri del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio. Esso non può pregiudicare le posizioni di lavoro del soldato, né l'esercizio dei diritti politici. Gli ordinamenti dell'esercito devono riflettere lo spirito democratico dello Stato italiano». L'esponente democristiano illustra la sua proposta spiegando che non si possono pregiudicare – con la chiamata di leva – le posizioni di lavoro preesistenti, conservando al cittadino il posto e gli assegni. Circa il servizio militare e la sua obbligatorietà, conviene su quanto emerso nel dibattito, benché egli sia antimilitarista. In quanto alla democraticità delle Forze armate, chiarisce che il riferimento vuole sottolineare la necessità che la gerarchia militare «non soffochi la dignità della persona umana, come troppe volte è avvenuto attraverso i regolamenti di disciplina»<sup>(40)</sup>. Gli replica Mastrojanni, secondo il quale «i Commissari [devono tener] presente la struttura dell'esercito e il rendimento che esso deve dare attraverso una particolare disciplina, che non può essere influenzata da alcun sistema od orientamento politico». Ricordando che l'esercito italiano «ha subito un'incrinatura ed un avvilito nel momento in cui il fascismo ha voluto insinuarvisi rompendone la compagine ed esautorando i principi della disciplina», ribadisce che la «democraticità» delle Forze armate non serve, perché «la Patria si difende sotto qualsiasi regime e con qualsiasi orientamento politico». Merlin, dunque, propone di specificare che la difesa della Patria «è sacro dovere» per i cittadini<sup>(41)</sup>. L'articolo, nella formulazione proposta da Moro e con l'aggiunta del «sacro dovere» al primo comma, è sottoposto a votazioni per parti separate nelle quali è approvato quasi all'unanimità (il repubblicano De Vita vota contro l'obbligatorietà del servizio militare; Mastrojanni si astiene sull'ordinamento democratico delle Forze armate), infine nel complesso, all'unanimità.

Nella seduta successiva, il 19 novembre, la prima sottocommissione esamina un articolo proposto dal socialista Basso, che recita: «Tutti i cittadini sono tenuti alle prestazioni personali allo Stato per servizio militare e di lavoro. I cittadini e tutti coloro che producono, scambiano, consumano beni nel territorio della Repubblica e comunque partecipano alla vita della società nazionale sono tenuti alle prestazioni patrimoniali per corresponsione di tributi personali e reali in rapporto alla loro capacità contributiva. Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta, se non per legge»<sup>(42)</sup>. Nel dibattito, i democristiani Camillo Corsanego e Giorgio La Pira ritengono che la prima frase, relativa alle prestazioni militari, sia pleonastica. Dossetti aggiunge che l'affermazione è già

contenuta nell'ordinamento giuridico italiano e nella prassi. Dopo aver respinto una formulazione suggerita da Moro<sup>(43)</sup>, la sottocommissione accoglie la proposta del comunista Concetto Marchesi di approvare solo l'ultima frase del testo di Basso («nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta, se non per legge»), che diverrà poi l'articolo 23 della Costituzione repubblicana.

Si è fatto cenno, in precedenza, ai principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite. La prima sottocommissione, nella seduta del 3 dicembre 1946, ne riprende alcuni quando esamina l'articolo 5 del progetto Dossetti. Il testo proposto dal relatore afferma che «lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli. Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della Patria»<sup>(44)</sup>. Il relatore Cevolotto esprime perplessità sulla seconda frase, perché «pur essendo convinto che in relazione all'ONU potranno stabilirsi delle norme per cui tutti gli Stati debbano consentire a limitazioni della loro sovranità, non vede il motivo di introdurre nella Costituzione un principio che, a suo avviso, è piuttosto materia di trattative e di rapporti internazionali»<sup>(45)</sup>. Per Corsanego, invece, la norma che Cevolotto non vorrebbe introdurre farebbe della nostra una Costituzione moderna in grado di rompere «l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e [sarebbe] una mano tesa verso gli altri popoli». Dossetti pone l'accento sulla garanzia rappresentata dalle «condizioni di reciprocità», ma Cevolotto si dichiara ancora perplesso e il democristiano Carmelo Caristia giudica superflua la norma in discussione. Qui si apre lo spazio per una breve polemica, perché Togliatti, dissentendo dall'opinione di Caristia, chiede di sancire nella Costituzione «il principio della rinuncia alla guerra come strumento di conquista anche per un motivo speciale interno, quale opposizione cioè alla guerra che ha rovinato la Nazione». Gli replica Cevolotto che «data la condizione di reciprocità, l'Italia rinuncerà ad una parte della sua sovranità quando anche altre nazioni come l'Unione Sovietica avranno fatto la stessa rinuncia»<sup>(46)</sup>. Dopo che De Vita propone di sostituire la parola «Stato» con «Repubblica», Dossetti chiede di costruire la frase facendo risaltare il principio della collaborazione tra le nazioni. I commissari, al termine del dibattito, approvano all'unanimità il testo del futuro articolo 11 della Costituzione nella seguente formulazione: «La Repubblica rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace».

Il 5 dicembre si torna a parlare di Forze armate, e più precisamente di giustizia militare, nella seconda sezione della seconda sottocommissione. Ad introdurre il dibattito, in qualità di relatori, sono l'azionista Piero Calamandrei e il democristiano Giovanni Leone. Ricordando che fra i deputati c'è un vasto consenso sul divieto d'istituire giudici speciali, Calamandrei propone che i tribunali militari siano soppressi, o che almeno se ne limiti il funzionamento al solo periodo di guerra<sup>(47)</sup>. Anche Leone, nel suo intervento, è favorevole all'ipotesi, perché ritiene che tali «Tribunali potevano trovare una giustificazione quando il Paese aveva

una imponente organizzazione militare, non oggi invece, date le modeste proporzioni a cui il nostro esercito» spiega «dovrà essere ridotto. A parte le difficoltà derivanti dall'ampiezza della giurisdizione dei Tribunali militari, destinate ad accrescersi con la riduzione dell'esercito (ampiezza destinata a sacrificare il necessario contatto tra giudice e parte)» Leone osserva che «la giustizia militare è composta tutta di elementi militari, a partire dal Presidente, i quali non offrono certo i necessari requisiti di competenza tecnica giuridica. La giurisdizione militare» conclude il futuro Presidente della Repubblica «non ha più ragione d'essere in uno Stato democratico, nel quale tutti i cittadini debbono avere un'unica giurisdizione. Si potrebbero creare, nella giurisdizione comune, delle sezioni speciali in cui i militari, intervenendo come componenti del collegio, porterebbero il loro contributo tecnico»<sup>(48)</sup>. Il terzo relatore, il qualunquista Pietro Castiglia, prende la parola il giorno seguente in parziale dissenso con i suoi colleghi: consentendo con Leone sul fatto che l'esistenza di un Codice penale militare non comporta l'istituzione di un giudice specializzato, chiede però che i Tribunali militari siano conservati «perché potenziano la disciplina militare, che deve essere ferrea anche per un piccolo esercito». Tali tribunali dovrebbero avere soltanto competenza per «giudicare i reati militari commessi dai militari». In quanto alla prevalenza di giudici «in divisa», rileva che nel nuovo ordinamento potrà essere chiamato a presiedere il collegio giudicante un appartenente al ruolo della magistratura militare e contesta l'affermazione di Leone secondo cui i Tribunali militari sarebbero stati una conquista della «casta militare». Castiglia chiede, infine, che non vi siano sezioni specializzate di questo tipo nei tribunali ordinari, per non creare una maggiore frammentarietà delle funzioni e per non farne istituire altre (amministrative, annonarie e altro) «con grave pregiudizio per l'amministrazione della giustizia»<sup>(49)</sup>.

La seconda sezione della seconda sottocommissione affronta il 12 dicembre il tema della pena capitale, che è abolita. Su proposta di Calamandrei, però, si aggiunge al testo proposto da Leone la frase: «non potrà essere ristabilita neanche per legge, all'infuori dei casi in cui sia dichiarato lo stato di pericolo pubblico o lo stato di guerra, secondo le disposizioni della presente Costituzione»<sup>(50)</sup>.

Gli articoli sull'unicità della giurisdizione, che escludono dall'ordinamento i tribunali militari, sono discussi nella seduta che impegna la seconda sezione della seconda sottocommissione il 17 dicembre 1946. Il repubblicano Conti, che presiede, fa notare che l'articolo 13 del progetto Calamandrei e il 14 di quello proposto da Leone sono analoghi. In quest'ultimo testo, in particolare, è previsto che i tribunali militari possano essere istituiti solo in tempo di guerra. Il dibattito sulla giurisdizione unica si sviluppa con gli interventi dei relatori e dei commissari Mannironi (DC), Uberti (DC), Targetti (PSIUP), Di Giovanni (PSIUP), senza però toccare la questione militare<sup>(51)</sup>. Due giorni dopo, il 19, Renzo Laconi (PCI) esprime il suo parere favorevole alla soppressione dei tribunali militari; Targetti si dice d'accordo, e propone al relatore Leone di aggiungere un comma che vieti l'istituzione di giurisdizioni straordinarie, poi propone una formulazione diversa: «la

legge disciplinerà la giustizia amministrativa e le giurisdizioni speciali che si riterranno opportune per determinate materie, fatta, in qualsiasi caso, eccezione per la materia penale. I tribunali militari potranno essere istituiti soltanto in tempo di guerra»<sup>(52)</sup>.

Il 19 dicembre si parla di difesa anche nella seduta plenaria della seconda sottocommissione e in quella della prima. Nel primo caso, i commissari esaminano (fra l'altro) un tema al quale abbiamo già fatto riferimento in precedenza: la proroga delle Camere in caso di guerra. All'articolo 3 del progetto del relatore Mortati («La Camera è eletta per cinque anni») il comitato di coordinamento ha chiesto di aggiungere tre commi, fra i quali i seguenti: «La legislatura può essere prorogata con legge solo nel caso di pericolo di guerra. Nell'ipotesi anzidetta o in quella di altri eventi straordinari, ove non si ricorra alla proroga della legislatura, la Camera disciolta può, fino alla riunione della nuova, essere riconvocata»<sup>(53)</sup>. Il generale Nobile, deputato comunista, ritiene un po' vaga l'espressione «nel caso di pericolo di guerra» e preferirebbe si dicesse «nel caso di imminente pericolo di guerra». L'emendamento è accolto: così, l'articolo 3, nella formulazione approvata, recita al terzo comma che «la legislatura può essere prorogata con legge solo nel caso di imminente pericolo di guerra».

Il pomeriggio di quel 19 dicembre, come si accennava, si riunisce anche la prima sottocommissione, che all'ordine del giorno ha il tema del giuramento, proposto dal democristiano Aldo Moro. Il suo collega La Pira argomenta che si tratta di un atto essenzialmente religioso, che va fatto in casi estremi ed impegna seriamente e fino in fondo la coscienza umana, «però» aggiunge «nella vita pubblica ne è stato fatto un grande abuso, specialmente nel periodo fascista», dunque dovrebbe essere soppresso o limitato a pochi casi eccezionali<sup>(54)</sup>. Togliatti dichiara di essere d'accordo con quanto affermato da La Pira. Umberto Merlin lo limiterebbe ad alcune categorie che enumera: Presidente della Repubblica, membri dell'Esercito, appartenenti agli organi di Polizia e magistrati. Mastrojanni, invece, pur essendo favorevole al giuramento per il Capo dello Stato, non lo ammette per i magistrati e i militari, poiché l'Esercito è formato «con coscrizione obbligatoria». Il presidente Tupini gli fa osservare che ci sono anche militari di carriera. Lo stesso Moro, che ha introdotto il tema, si dice contrario al giuramento, ma spiega che ci possono essere casi nei quali il vincolo può avere un significato politico, per il Presidente della Repubblica, i ministri, le Forze armate, la polizia, i testimoni e gli interpreti e chiede di aggiungere una formula religiosa. Togliatti dissente, perché, osserva, «anche per colui che non ha una coscienza religiosa esiste una coscienza morale, e non è pensabile che coloro che hanno una coscienza religiosa giudichino immorali coloro che non ce l'hanno». In quanto alle Forze armate, il segretario del PCI afferma che «il militare deve giurare perché il servizio delle armi è una forma speciale di servizio che impegna la persona umana fino al sacrificio della vita». Merlin, successivamente, interviene per ricordare che l'Assemblea Costituente ha già approvato una legge sul giuramento. Moro propone il seguente testo: «Sono tenuti al giuramento di fedeltà alla Repubblica e di

osservanza delle leggi, il Capo dello Stato, le Forze armate e quelle assimilate, i magistrati. A scelta del giurante, può essere aggiunta una formula di carattere religioso»<sup>(55)</sup>. Dopo un breve dibattito nel quale si decide di inserire il giuramento di fedeltà anche alla Costituzione, si arriva alle dichiarazioni di voto. Basso propone che nella Costituzione non vi sia un'elencazione tassativa delle categorie sottoposte a giuramento, ma la sottocommissione si oppone; successivamente, con dieci voti favorevoli, due contrari e tre astenuti, approva il testo elaborato da Moro, così riformulato: «Il Capo dello Stato, i membri del Governo, i magistrati, le Forze armate e quelle assimilate prestano giuramento di fedeltà alla Repubblica e alla Costituzione»<sup>(56)</sup>.

Il giorno seguente la parola passa di nuovo alla seconda sottocommissione: la mattina si discute di questioni militari in entrambe le sezioni, il pomeriggio in seduta plenaria.

La prima sezione si sta occupando del ruolo e delle funzioni del Capo dello Stato. Esaminando l'articolo 11 del progetto («Il presidente della Repubblica dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea Nazionale») il deputato Nobile afferma che «ora si usa cominciare la guerra prima di dichiararla» e chiede di sopprimere l'intero testo, anche perché «concederebbe al Capo dello Stato la facoltà di fare la mobilitazione generale e di dichiarare lo stato di guerra». Il presidente Umberto Terracini (anch'egli comunista come Nobile), spiega che con la formula in discussione si vuole eliminare l'eventualità di una guerra d'aggressione. Il relatore Tosato, però, ricorda che ciò è già stato previsto in un altro articolo; piuttosto, dice, bisogna stabilire le forme costituzionali della dichiarazione di guerra. Ruggero Grieco, comunista, propone la seguente dizione: «Il Presidente della Repubblica proclama lo stato di guerra, quando lo esiga la difesa dell'indipendenza e dell'integrità territoriale del Paese»<sup>(57)</sup>. Il socialista Paolo Rossi, invece, ne adotterebbe un'altra: «Il Presidente della Repubblica dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea Nazionale per la difesa dell'integrità del territorio nazionale». Il democristiano Ezio Vanoni osserva che con l'articolo proposto da Grieco si esclude la possibilità di una guerra determinata da obblighi internazionali, «così come potrebbe aver luogo se la Società delle Nazioni avesse avuto efficacia concreta, o come avrà luogo in futuro, se sarà portata a compimento l'ONU». Terracini riconosce che ogni Stato dovrà adempiere agli obblighi dell'ONU, però nella forma prevista dalle leggi interne. Il democristiano Giuseppe Codacci Pisanelli spiega che dal punto di vista internazionale la deliberazione delle Assemblee legislative non ha valore, «non avendo queste la capacità di rappresentare l'Italia. Di qui la necessità» conclude «che la guerra sia dichiarata dal solo organo capace di rappresentare la Nazione, cioè dal Presidente della Repubblica»<sup>(58)</sup>. Il valdostano Giulio Bordon pensa sia più soddisfacente una formula più sintetica: «Il Presidente della Repubblica dichiara la guerra nei casi e nei modi previsti dalla Costituzione». Vanoni preferisce che anziché «nei casi e nei modi» si usi l'espressione «nei limiti». Fabbri, invece, propone: «Il Presidente della Repubblica promulga e notifica la guerra dichiarata dall'Assemblea Nazionale».

Nobile insiste che è necessario tenere conto anche dello «stato di guerra». Respinta la proposta Grieco, Terracini mette in votazione una nuova formulazione<sup>(59)</sup> non molto dissimile da quella di Fabbri. Dopo che è stata accolta un'emenda di Vanoni, si giunge all'approvazione del testo definitivo: «Il Presidente della Repubblica dichiara la guerra, quando sia stata deliberata dall'Assemblea Nazionale».

Frattanto, nella seconda sezione della sottocommissione si svolge il dibattito sul potere giudiziario e i tribunali militari. L'articolo 14 del progetto Leone, del quale si è già discusso, disciplina al secondo comma la materia. Il democristiano Pietro Bulloni è favorevole «senza riserve» al mantenimento dei tribunali militari anche in tempo di pace, come «necessario completamento della disciplina e della vita delle Forze armate». Il liberale Bozzi, invece, pur essendo per il mantenimento di quelli territoriali, propone la soppressione del Tribunale supremo militare, «che è soltanto un giudice di legittimità e non di merito, mentre non è concepibile che un esame di legittimità in materia penale debba essere sottratto al suo giudice naturale». Sulla proposta di istituire i tribunali militari solo in tempo di guerra, afferma che «se fossero soppressi in tempo di pace non sarebbero neppure istituiti in tempo di guerra, o si avrebbero dei pessimi giudici. Gli organismi giudiziari non si possono improvvisare»<sup>(60)</sup>. Il relatore Leone, poi, interviene per giustificare il mantenimento dei Tribunali militari in caso di guerra, spiegando che seguirebbero le Forze armate anche fuori del territorio nazionale. In quanto alle osservazioni di Bozzi, Leone replica che «si potrebbe disciplinare la materia in tempo di pace, reclutando gli elementi tecnici dalla magistratura ordinaria. La giustizia militare», aggiunge, «è un organo legato più rigidamente di tutti gli altri al potere esecutivo, perché alle dirette dipendenze del ministero della guerra; presenta poi l'altra anomalia di trovarsi alle dipendenze o di subire l'intervento e il controllo del Pubblico ministero, il quale esercita poteri così ampi da distruggere quella distinzione di funzioni che deve esistere tra Pubblico ministero e giudice»<sup>(61)</sup>.

Il relatore Castiglia (UQ), nel riaffermare quanto detto nella seduta del 6 dicembre, difende i tribunali militari, che – afferma – «hanno dato ottimi risultati, sia durante il fascismo sia prima, attuando sempre scrupolosamente la giustizia». Di Giovanni (PSIUP), favorevole all'abolizione del tribunale supremo militare, pensa però che quelli territoriali dovrebbero essere mantenuti, diversamente da quanto proposto da Leone. Calamandrei (Partito d'Azione) fa notare che in tal modo sarebbero tribunali speciali, perciò chiede di inserire nell'articolo sul mantenimento della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato, il comma: «i tribunali militari possono essere istituiti soltanto in tempo di guerra». Il comunista Laconi vuole invece l'abolizione della magistratura militare e dichiara di avere un'istintiva repulsione a che la guerra sia prevista nella Costituzione. Il socialista Targetti gli fa eco, proponendo di trasformare il ministero della guerra in ministero degli affari militari, «riprendendo una vecchia proposta dei socialisti tedeschi fatta alla fine della prima guerra mondiale»; poi attacca il diritto penale

militare, definendolo «una creazione artificiosa». Riccardo Ravagnan, comunista, aggiunge che la sanzione e la repressione dei reati militari dovrebbe essere fondata sugli stessi principi che valgono per quelli definiti alla Corte d'assise; di conseguenza «sottratti alla competenza dei tribunali militari, che dovrebbero essere soppressi in tempo di pace». Il repubblicano Conti, che presiede la seduta, concorda con Laconi, dicendo che si deve creare uno Stato «senza base militare e senza possibilità di nuove avventure militaresche. A tale scopo è necessario bandire dalla Costituzione tutto ciò che possa riferirsi a particolari considerazioni delle varie prerogative militari»<sup>(62)</sup>: un compito che la Costituente, a nostro avviso, assolverà, sia pure non senza ambiguità. Approvato un testo proposto da Targetti che esclude giudici speciali in materia penale, i commissari tornano ad occuparsi dei tribunali militari. Bulloni chiede che sia la Cassazione a sezioni riunite ad avere la potestà di annullare le sentenze nelle quali si riscontri incompetenza o eccesso di potere. Leone è contrario. Si approvano quindi l'articolo 6 del progetto, secondo cui: «contro le sentenze pronunciate in ultimo grado da qualsiasi organo giudiziario o speciale è sempre ammesso il ricorso alla Corte di Cassazione» e, subito dopo, l'articolo 7 («entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti») che, di fatto, prepara lo smantellamento dei tribunali militari. Sul punto specifico, però, si tornerà in alcune delle sedute successive.

Nel pomeriggio di quel 20 dicembre 1946, alle 17.45, inizia la seduta plenaria della seconda sottocommissione, dedicata al coordinamento degli articoli inerenti al potere legislativo. L'articolo 33 del progetto prevede che sia l'Assemblea nazionale a deliberare la mobilitazione generale e l'entrata in guerra. Nobile propone un emendamento che aggiunge la mobilitazione parziale alla casistica del testo. Il presidente Terracini pone in votazione la prima parte dell'articolo («Spetta all'Assemblea nazionale deliberare la mobilitazione generale») che è approvata. Contro l'emendamento di Nobile parlano, con motivazioni diverse, il democristiano Tosato, il socialista Rossi, l'azionista sardo Emilio Lussu. Il comunista Laconi distingue due tipi di mobilitazione: oltre a quello tradizionale, v'è quella limitata ad una regione, come accade in quei mesi in Sicilia; in quest'ultimo caso, si potrebbe – a suo avviso – interpellare l'Assemblea nazionale, «mentre nel caso normale di richiamo di qualche classe, se ne potrebbe fare a meno»<sup>(63)</sup>. Terracini propone che il testo del primo comma sia riformulato accogliendo le considerazioni di Laconi. La sottocommissione approva. Osserva però che resta da discutere lo stato di guerra, se si accerterà che è diverso dalla dichiarazione di guerra. Il testo finale dell'articolo 33 è il seguente: «Spetta all'Assemblea nazionale la mobilitazione generale, anche se territorialmente limitata, e l'entrata in guerra».

Nella seduta del 4 gennaio 1947, la prima sezione della seconda sottocommissione inizia subito ad occuparsi del rapporto fra il Capo dello Stato e l'apparato militare. Il presidente Terracini apre la discussione sull'articolo 13 («Il Presidente della Repubblica ha il comando di tutte le Forze armate»). Il relatore, il comunista

Vincenzo La Rocca, pur riconoscendo che il concetto è accolto dalle costituzioni statunitense, francese, tedesca di Weimar e da quella (non scritta) inglese, si dice perplesso sulla sua applicazione nel nostro ordinamento. Osservando che «molte volte le Forze armate, le quali hanno, o dovrebbero avere, un compito determinato, sono state adoperate a tutela di interessi di un solo settore della Nazione e non dell'intero Paese»<sup>(64)</sup>, aggiunge che sarebbe consigliabile stabilire che in tempo di pace sia sottoposta al Parlamento la nomina dei comandanti militari, come è previsto «in certo senso» in Unione Sovietica e nella costituzione jugoslava (dove sono gli «organi popolari» a nominarli). Spiega che la proposta si può limitare alla semplice autorizzazione alla nomina. Lussu è invece favorevole al testo base, perché il Presidente della Repubblica non può fare nulla senza la controfirma ministeriale, e che il Governo è responsabile di fronte al Parlamento. Nobile aggiunge che la guerra è deliberata dall'Assemblea nazionale, perciò una garanzia c'è già; si chiede, tuttavia, se nella proposta La Rocca il Parlamento abbia competenza di scegliere il Capo di Stato Maggiore «e se, una volta ammesso che il ministro della guerra è il responsabile di fronte alle Assemblee legislative, sia opportuno agire su di lui così che possano essere nominati capi che non diano affidamento, per esempio, dal punto di vista politico». Il relatore Bozzi afferma che si potrà fare una discussione con maggiore cognizione di causa quando si avrà un'idea più precisa di quello che è il Consiglio supremo di difesa nazionale inserito nell'articolo 15 del progetto; concorda con Lussu sull'opportunità di votare il testo dell'articolo 13 com'è, con qualche correzione formale. Fabbri rileva che «il nocciolo della questione sia nella soluzione del seguente dilemma: se la nomina del Capo di Stato Maggiore generale sia di competenza del Parlamento o del Consiglio dei Ministri» e conclude che la seconda soluzione è quella preferibile. Nobile propone di aggiungere all'articolo un comma aggiuntivo in base al quale «in tempo di guerra» il Presidente della Repubblica «esercita tale comando per mezzo di un capo militare designato dal Parlamento»<sup>(65)</sup>. Terracini è favorevole, ricordando che ciò è previsto anche dalla costituzione svizzera. Lussu obietta che gli esempi non sono probanti, perché la Svizzera è neutrale, e Jugoslavia e URSS sono Stati autoritari. Mortati conviene con Lussu, e pensa che non sia il caso di creare un dualismo fra Ministro e Capo di Stato Maggiore, poiché il responsabile tecnico della condotta bellica è quest'ultimo. Terracini propone una riformulazione dell'articolo 13 secondo la quale «il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate e in tempo di guerra egli lo esercita per mezzo di capi militari designati dal Parlamento». Nobile, però, dichiara di astenersi dal voto, perché un militare eletto dal Parlamento potrebbe avere «un potere tale da sovvertire gli organi dello Stato». Posto ai voti l'articolo 13, è approvata la prima parte («Il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate»), ma è respinta la seconda («e in tempo di guerra egli lo esercita per mezzo di capi militari designati dal Parlamento»). Poco dopo apre la discussione sull'articolo 15, relativo alla presidenza – affidata al Capo dello Stato –



del Consiglio supremo di difesa, del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio dei Ministri, è approvato escludendo quest'ultima facoltà e "spostando" il riferimento al CSM in un'altra sezione dell'articolato. L'istituzione del Consiglio di difesa e la norma che ne dà la presidenza al Capo dello Stato sono accolte senza discussione <sup>(66)</sup>.

La seconda sezione della sottocommissione, intanto, riprende in esame la disciplina dei tribunali militari. Il 9 gennaio il relatore Leone propone che entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si provveda «alla soppressione dei tribunali militari. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della Costituzione», aggiunge, «si provvederà per legge alla soppressione del tribunale supremo militare ed al conseguente trasferimento del medesimo alla Corte suprema di cassazione» <sup>(67)</sup>. Il democristiano Uberti pensa sia eccessivo stabilire l'obbligo della revisione di tutti gli organi di giurisdizione speciale e propone la formula: «Il Parlamento dovrà, entro cinque anni, dichiarare quali sono le giurisdizioni che devono permanere ed eventualmente riformarle». Leone chiede di aggiungere al testo dell'articolo 7 approvato il 20 dicembre il comma che limita al tempo di guerra l'istituzione dei tribunali militari. La Commissione acconsente.

Il giorno seguente la seconda sezione della sottocommissione torna sulla proposta di norma relativa alla soppressione dei tribunali militari esistenti. Laconi reputa che il termine di cinque anni proposto da Leone sia eccessivo. Cappi, invece, afferma che quelli costituiti dovrebbero restare in carica per i giudizi in corso. Conti osserva che si correrebbe il rischio di veder protrarre nel tempo le cause pendenti. Bozzi aggiunge che prima di abolire i tribunali militari bisogna creare sezioni specializzate presso quelli ordinari. Mannironi propone che la norma sia inserita fra quelle transitorie. Ambrosini concorda, e il presidente Conti rinvia la discussione <sup>(68)</sup> alla mattina successiva.

Si arriva così alla seduta dell'11 gennaio, nella quale Bozzi propone di trasformare le giurisdizioni speciali che non saranno conservate in sezioni specializzate della magistratura ordinaria. Laconi e Mannironi chiedono che i tribunali militari cessino di funzionare entro tre anni. Di Giovanni propone un emendamento in tal senso. È dunque approvato l'articolo, che recita: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i tribunali militari. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvederà con legge alla soppressione del tribunale supremo militare e alla devoluzione della competenza del medesimo alla Cassazione» <sup>(69)</sup>. Nel coordinamento del testo, l'articolo diverrà una "norma di attuazione".

Pochi giorni più tardi, il 15 gennaio, la prima sezione della seconda sottocommissione, occupandosi dei rapporti di pubblico impiego, Nobile riprende le preoccupazioni di Mortati circa la possibilità che la corruzione dilaghi fra gli statali. Per evitare che questi ultimi «e in particolare modo ufficiali delle Forze

armate, lasciato il servizio, formino delle ditte o si pongano alle dipendenze di aziende e, entrando in rapporti di affari con le amministrazioni dello Stato, si giovino delle conoscenze e delle aderenze presso i ministeri e gli uffici ai quali appartenevano per ottenere più ordinativi", propone di aggiungere agli articoli già approvati in tema di Pubblica amministrazione, un comma, in base al quale «i funzionari dello Stato e gli ufficiali delle Forze armate che abbiano lasciato il servizio non possono aver rapporti di affari con le amministrazioni alle quali appartenevano»<sup>(70)</sup>. Il presidente Terracini sottolinea che nella seduta precedente lo stesso Mortati aveva avanzato una proposta (più generica) al riguardo<sup>(71)</sup> «poiché la sua approvazione sarebbe equivalsa ad una condanna nei confronti del comportamento dei funzionari dello Stato, la cui condotta non autorizza a sollevare alcun sospetto». Luigi Einaudi, liberale, osserva che un problema del genere si è verificato nell'amministrazione delle finanze e aggiunge che ciò dipende, spesso, «dal cattivo trattamento economico che lo Stato fa ai suoi dipendenti». Nobile ribadisce che il problema non è il passaggio di funzionari dallo Stato ai privati, «ma a quello più grave, di funzionari e di ufficiali delle Forze armate, i quali, rappresentanti di ditte fornitrici dello Stato, esercitano una vera e propria corruzione al fine di ottenere commissioni» per le proprie ditte. Grieco rileva che ci si può limitare a formulare una raccomandazione, piuttosto che un articolo. Terracini ritiene che sia il caso di limitare il divieto ad un determinato periodo di tempo dopo l'uscita dalla Pubblica amministrazione. Nobile si dice disposto a trasformare la proposta in una raccomandazione<sup>(72)</sup>, che è approvata<sup>(73)</sup>.

Concluso l'esame nelle sottocommissioni, il testo arriva in Commissione plenaria per il vaglio finale. Il 24 gennaio manca appena una settimana al termine dei lavori preparatori del progetto di Costituzione quando va in votazione l'articolo 4 sulla rinuncia alla guerra. Sul testo («L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli») Lussu presenta una proposta di emendamento<sup>(74)</sup> che non esclude la possibilità «in un futuro prossimo o lontano, di un'organizzazione federalista dell'Europa». Moro consente in linea di principio, ma fa notare che la formulazione adottata non esclude ciò che Lussu prefigura. Quest'ultimo replica che nel preambolo della costituzione francese si stabilisce che la Francia consente a tutte le limitazioni della sua sovranità che sono necessarie all'organizzazione della difesa della pace. L'emendamento non è approvato. Il testo-base dell'articolo, dunque, è adottato.

Il giorno seguente si esamina l'articolo 20, sulla pena di morte. Nobile e Terracini propongono di sostituire il terzo comma («Non è ammessa la pena di morte. Possono fare eccezione soltanto i Codici militari di guerra») con il seguente: «La pena di morte potrà essere ammessa solo nei Codici militari, limi-

tatamente al periodo di guerra; ed eccezionalmente anche per reati comuni, nel caso di omicidi efferati che suscitino la pubblica indignazione». Lussu, invece, chiede l'abolizione della pena capitale. Leone propone che sia abolita soltanto per i reati politici. La Commissione, infine, approva l'ultimo comma nella formulazione proposta dal comitato di redazione<sup>(75)</sup>, salvo il rinvio alle leggi militari di guerra in luogo dei codici. Poco dopo si esamina l'articolo 48, sul servizio militare obbligatorio. Il testo proposto è il seguente: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento dell'esercito deve informarsi allo spirito democratico dello Stato italiano». Il generale Nobile chiede di inserire due commi. Il primo stabilisce che la legge provveda perché ai militari mutilati di guerra, resi invalidi al lavoro, siano assicurati i mezzi adeguati per una decorosa esistenza. Il secondo prevede che il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli di militari morti in guerra siano a carico dello Stato. Umberto Merlin apprezza la nobiltà dell'intenzione, ma sottolinea che una legislazione a favore di mutilati, invalidi ed eredi dei caduti è tipica di tutti i Paesi, pertanto un accenno in Costituzione appare superfluo. Nobile ribatte che la legge non provvede certo ad assicurare a queste categorie un'esistenza dignitosa, però chiede che l'emendamento sia trasformato in raccomandazione. La Commissione approva all'unanimità<sup>(76)</sup>. Subito dopo, il repubblicano De Vita ripropone l'abolizione del servizio militare obbligatorio. In quanto alla norma che tutela i diritti politici e il lavoro del cittadino durante la leva, Bozzi propone che la formulazione sia abolita, perché gli appare superflua. Cevolotto osserva che lo è in tempo di pace, non in guerra. Umberto Merlin risponde a De Vita che «la clausola dell'obbligatorietà del servizio militare è stata inserita in quanto si è voluto riaffermare un principio che è stato accolto in tutte le costituzioni democratiche fin dal 1789, cioè l'esclusione di un esercito raccoglitticcio, di mestiere, creando un servizio obbligatorio di tutti, al quale nessuno potesse sottrarsi»<sup>(77)</sup>. De Vita non insiste, e l'articolo 48 è approvato nel testo-base.

Il 27 gennaio la Commissione plenaria torna sul problema della «*prorogatio*» delle Camere in caso di guerra. Nel comitato di redazione è stato proposto che una Giunta composta da membri designati per due terzi dai deputati e per un terzo dai senatori controlli l'azione del Governo fra una legislatura e l'altra. Mortati si oppone all'emendamento. Giuseppe Grassi (UDN) ricorda che la guerra è un buon motivo per prolungare una legislatura, mentre l'ipotesi della Giunta non lo convince, perché questa sarebbe un organo al di sopra del Parlamento. La Commissione, dunque, respinge la proposta relativa alla Giunta, approvando con una modifica poco più che formale il testo-base elaborato dal Comitato di redazione<sup>(78)</sup>.

Si giunge, finalmente, al 31 gennaio 1947. La Commissione, che durante la serata concluderà i lavori, sta per sospendere i lavori al termine della seduta

antimeridiana, quando il presidente Ruini pone in discussione una proposta del democristiano Codacci Pisanelli, che propone di sopprimere l'ultimo comma dell'articolo 2 («I tribunali militari possono essere istituiti soltanto in tempo di guerra»). Mentre Cappi si dichiara contrario all'ipotesi, Tupini è favorevole «per un triplice ordine di ragioni: il più adatto a giudicare i militari è il tribunale militare; in tempo di guerra non si può improvvisare il tribunale militare; per la carenza di giustizia che si determinerebbe, ad esempio, a carico di marinai o, comunque, di militari che commetterebbero reati su navi in movimento e lontane dal territorio nazionale»<sup>(79)</sup>. L'emendamento è respinto. Nella «Commissione dei 75» il dibattito sui temi collegati alla difesa è concluso.

Nel testo finale, presentato all'Aula dell'Assemblea Costituente lo stesso 31 gennaio, restano ancora nove articoli in materia: il 4 (rinuncia alla guerra), il 21 (sulla pena di morte, al quale è stata aggiunta l'eccezione per le leggi militari di guerra), il 49 (leva obbligatoria), il 51 (giuramento delle Forze armate), il 58 (*pro-rogatio* delle Camere in tempo di guerra), il 75 (l'Assemblea nazionale può deliberare la guerra), l'83 (il Capo dello Stato dichiara la guerra, presiede il Consiglio supremo di difesa, comanda le Forze armate), il 95 (tribunali militari solo in tempo di guerra) e la VII disposizione finale e transitoria (soppressione del tribunale speciale militare). Nella relazione di accompagnamento, firmata da Meuccio Ruini, si leggono riferimenti alla volontà di pace espressa con l'approvazione dell'articolo 4, all'abolizione della pena di morte (ma non si fa cenno all'eccezione per il tempo di guerra), all'affermazione «con vigore» dei doveri di difesa della Patria e del servizio militare (e quelli di essere fedeli alla Repubblica e di adempiere le proprie funzioni «con disciplina e onore»: «vecchie parole che rivivono nelle più giovani carte, quale la russa» come ricorda il presidente della Commissione), alla *pro-rogatio* delle Camere, all'attribuzione al Capo dello Stato della presidenza del Consiglio supremo di difesa («così che ampia è l'attività presidenziale e preminente per dignità su ogni altra»)<sup>(80)</sup>.

La discussione sul progetto di Costituzione impegna per parecchie sedute l'Assemblea. Il 10 marzo 1947 prende la parola Vittorio Emanuele Orlando (destinato, poche settimane più tardi, a ricevere un incarico esplorativo per risolvere la crisi di governo dovuta alla rottura dell'alleanza fra democristiani e social-comunisti) il quale, in un ampio intervento (ascoltato dai deputati, come ricordano le cronache parlamentari, «con viva attenzione») affronta anche il tema del comando presidenziale delle Forze armate: «presiede il Consiglio supremo di difesa; dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea nazionale. Questa sì che è un'attribuzione essenziale e vitale. Il fascismo creò giuridicamente la dittatura e preparò il colpo di Stato (e mi duole che il decreto porti la controfirma di Armando Diaz e di Thaon de Revel; ma io avvertii subito la rovinosa gravità che entro lo Stato vi potessero essere forze armate che non dipendevano dal Capo di esso: questa fu la distruzione dell'ordinamento costituzionale esistente). «Io non vedo oggi» aggiunge «alcun «brave général» alcun Boulanger, che possa aspirare

alla Presidenza della Repubblica; però, badate bene, questo potere è tanto più pericoloso in quanto il futuro Capo di Stato, come potere effettivo, non ha altro che questo! La tentazione di abusarne sarebbe forte», conclude l'ex presidente del Consiglio<sup>(81)</sup>. Tre giorni dopo il generale Roberto Bencivenga (BNL), interviene per parlare «su quanto il progetto di Costituzione stabilisce circa l'argomento guerra». L'ex capo partigiano spiega che il testo della Commissione Ruini tocca due questioni: la base etica della guerra, il modo col quale la sovranità del popolo debba essere esercitata per la decisione di far ricorso all'uso delle armi: ed infine, «in modo alquanto oscuro», chi debba assumere il comando delle forze armate in tempo di guerra. Rilevando «tutto l'assurdo» della deliberazione parlamentare della guerra, spiega che «poche ore dopo la decisione presa dall'Assemblea il Capo di Stato Maggiore sarebbe paralizzato dall'uso dell'arma aerea tutto il sistema dei trasporti ed anche il traffico sulle rotabili. Elemento decisivo del successo è la sorpresa, e questo fattore sarebbe escluso quando la mobilitazione dovesse essere decisa dall'Assemblea». Sul comando delle Forze armate, poi, afferma che se questo fosse realmente affidato al Presidente della Repubblica, il colpo di Stato sarebbe più che una semplice eventualità. Nella costituzione francese del 1848, ricorda, all'articolo 50 «si legge che il Presidente dispone della forza armata, senza poter *jamais* (sottolineo il *jamais*) comandarla di persona': chi allora avrà il comando in guerra? Daremo il comando ad un generale. E se questi avesse le ambizioni di un Bonaparte?»<sup>(82)</sup>. Il «complesso del tiranno» – che caratterizza tutti i lavori della Costituente – ritorna, dunque, anche nei discorsi di Orlando e Bencivenga, diversi nell'impostazione ma concordi sull'indicare i pericoli di una possibile degenerazione del sistema verso l'autoritarismo.

Esaurite le numerose dichiarazioni del dibattito preliminare, si passa finalmente all'esame degli articoli. Il 24 marzo 1947 l'Assemblea vota l'articolo 4 del progetto. Leo Valiani (Partito d'Azione) propone una nuova formulazione del testo volta a respingere «ogni imperialismo e ogni adesione a blocchi imperialisti», poi vi rinuncia per aderire al testo presentato dal socialista Mario Zagari (contrario alla guerra «come strumento di politica nazionale»). Il liberale Amerigo Crispo chiede che la Costituzione impegni l'Italia a non intraprendere «alcuna guerra di conquista» e a non usare mai violenza ad un altro popolo. Enzo Selvaggi (liberale) propone una formulazione che è accolta come prima frase dell'articolo: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Celeste Bastianetto (DC) chiede poi che nella seconda parte del testo si aggiunga che le limitazioni di sovranità necessarie siano funzionali all'unità europea. Il presidente della Commissione Ruini gli fa presente che la proposta «non potrebbe avere l'unanimità dei voti. L'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo» aggiunge «è parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare oltre i confini d'Europa»<sup>(83)</sup>. Ritirata la proposta Zagari, e respinta quella presentata da Crispo, l'articolo (che

diverrà l'undicesimo nel coordinamento finale) è approvato senza modifiche alla seconda parte, ed è il seguente: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Al testo, in seguito, si aggiungerà la formulazione «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Chiarito l'atteggiamento dell'Italia nei confronti della guerra, il 15 aprile l'Assemblea continua ad occuparsi di eventi bellici esaminando l'articolo 21 sulla responsabilità penale. L'ultimo comma specifica che la pena di morte non è ammessa, *fatta eccezione* che per le leggi militari di guerra. La proposta del demolaburista Dante Veroni<sup>(84)</sup>, solo formalmente diversa da quella del comitato di redazione («Non è ammessa la pena di morte *se non nei casi previsti* dalle leggi militari di guerra»<sup>(85)</sup>), è accolta.

C'è poi la questione del giuramento (art. 51) che si avvia a soluzione quando, nella seduta del 22 maggio, il relatore Umberto Merlin annuncia che la Commissione ha deciso di rinviare la discussione dell'articolo, preferendo riservare norme specifiche – nelle rispettive parti della Costituzione – «al giuramento del Capo dello Stato, dei magistrati, e così via»<sup>(86)</sup>. Si approva dunque (nell'ambito del futuro articolo 54) un comma in base al quale «i cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi consentiti dalla legge»: questa formula comprende i militari, anche se non li cita espressamente. Lo stesso giorno termina anche l'esame dell'articolo 49, sulla leva obbligatoria. I deputati Arrigo Cairo, Domenico Chiaramello e Umberto Calosso chiedono di rendere facoltativo il servizio militare e stabilire che l'Italia «nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua»<sup>(87)</sup>, che il relatore Merlin dichiara irricevibile perché disciplina una fattispecie già regolata dall'articolo sul ripudio della guerra. Il qualunque Ezio Coppa, in seguito, propone di specificare che la coscrizione è solo maschile, anche in tempo di guerra. Merlin risponde che le donne «reclamano la parità in tutto. Naturalmente, l'ordinamento dell'esercito stabilirà quelli che sono i compiti di assistenza particolare cui l'animo e la gentilezza femminili sono più adatti»<sup>(88)</sup>. Con l'emendamento elaborato da Giovanni Ernesto Caporali (sindacalista, deputato democristiano) il ripudio cristiano dell'uso della forza porta alla richiesta di prevedere in Costituzione l'obiezione alla leva militare: «Sono esenti dal portare le armi coloro i quali vi obiettino ragioni filosofiche e religiose di coscienza». Merlin (anch'egli democristiano) definisce gli obiettori «una setta»; in quanto allo scrupolo di coscienza, «le nostre leggi ne tengono già conto per i sacerdoti, ma non bisogna generalizzarlo per non arrivare a conseguenze assai pericolose»<sup>(89)</sup>. Enzo Giaccherò (DC), inoltre, propone di vietare ai militari l'iscrizione ai partiti politici per evitare «quello sgretolamento morale dell'esercito che iniziò con le circolari del 1933 ai generali e colonnelli per l'iscrizione al partito fascista e finì con

l'infausto 8 settembre 1943». L'emendamento è rinviato da Merlin ad un approfondimento da farsi alla discussione del titolo sulla magistratura (c'è già, all'art. 94, il divieto d'iscrizione per i magistrati). Nobile, Togliatti, Di Vittorio ed altri deputati (fra i quali il generale Luigi Chatrian, democristiano) presentano un comma aggiuntivo per mantenere in servizio «in speciali ruoli d'onore», gli ufficiali e i sottufficiali delle Forze armate mutilati in guerra (Bencivenga aveva in precedenza fatto una richiesta analoga) lo trasformano poi in ordine del giorno. Si passa alla votazione, nella quale il primo comma («La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino») è approvato. Sul secondo comma la Commissione aderisce alla formulazione proposta dai deputati Laconi, Targetti e Gasparotto («Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge»). Quindi si vota l'emendamento Cairo contro il servizio obbligatorio, a favore del quale si esprimono 33 deputati (fra i quali Calamandrei) contro 332; tre si astengono (Moro, Pastore e Zaccagnini, in dissenso con l'orientamento della DC). Sono respinti anche l'emendamento Coppa e quello di Caporali, nonché la seconda parte del progetto Cairo (sulla neutralità dell'Italia). Infine, l'articolo 49 del progetto (52 della Costituzione) è approvato nel seguente testo: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica». L'ordine del giorno Chatrian-Bencivenga, subito dopo, è accolto all'unanimità<sup>(90)</sup>.

Quando l'Assemblea Costituente si riunisce, il 19 settembre, per esaminare l'articolo 83 sui poteri del Capo dello Stato, la situazione politica interna è mutata. Il quarto governo De Gasperi, costituito il 31 maggio, si vale del sostegno dei soli gruppi centristi e moderati: socialisti e comunisti sono all'opposizione. La rottura della grande intesa non sembra avere riflessi sulla disciplina in materia di difesa. Il presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, può perciò riprendere il dibattito sull'articolo 83, introdotto in sede di discussione generale da Orlando e Bencivenga, replicando alle critiche che questi ultimi hanno avanzato nei riguardi del testo: «il Presidente della Repubblica non sarà un fantoccio» ma «il grande moderatore e regolatore dei poteri dello Stato. Il comando dell'esercito inerisce alla sua stessa funzione: avviene in tanti Paesi ed è garanzia che tale funzione non spetti a un generale»<sup>(91)</sup>. Il 22 ottobre, quando l'articolo 83 è posto in votazione, il confronto si fa serrato. Il qualunque Francesco Colitto propone di non istituire il Consiglio supremo di difesa, «non essendosene parlato in altra parte della Costituzione, sì che non si sa né se è opportuno che un Consiglio siffatto vi sia, né come dovrebbe essere formato, né quali dovrebbero essere le sue attribuzioni e perché, d'altra parte, non so se possa tale Consiglio essere compreso nel novero degli organi costituzionali»<sup>(92)</sup>. Il repubblicano Azzi vuole aggiungere al testo che il Capo dello Stato esercita il comando delle Forze armate «in tempo di pace, tramite il ministro della difesa ed in tempo di guerra tramite il

Capo di Stato Maggiore della difesa». Nel suo intervento, Azzi cita a sostegno della sua proposta la Costituzione francese del 1848<sup>(93)</sup>, quella del 1875<sup>(94)</sup>, la estone del 1938<sup>(95)</sup>, la sovietica<sup>(96)</sup> e la jugoslava<sup>(97)</sup>. Gasparotto, Chatrian e altri chiedono che il Consiglio supremo di difesa sia costituito «secondo la legge». Il relatore Tosato respinge la proposta Azzi, giudicando che la controfirma ministeriale (che rende il Presidente della Repubblica non responsabile per gli atti compiuti nello svolgimento delle sue funzioni), rende il Governo – di fatto – il vero responsabile dell'esercizio del comando delle Forze armate. Per il tempo di guerra, aggiunge, si provvederà con legge. L'articolo è posto ai voti per parti separate. L'emendamento Azzi è respinto, mentre la correzione suggerita da Gasparotto è accolta. Il testo definitivo di quello che diverrà il nono comma dell'articolo 87 è dunque il seguente: il Presidente della Repubblica «ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere»<sup>(98)</sup>. La deliberazione delle Camere era stata oggetto della seduta pomeridiana del 9 ottobre, nel corso della quale si era esaminato l'articolo 58 del progetto di Costituzione<sup>(99)</sup> (ora 60). In tal caso era stato respinto un emendamento del qualunque Guglielmo Giannini sull'improrogabilità della legislatura ed era stata scartata l'ipotesi di *prorogatio* durante una fase di «imminente pericolo di guerra». Si era stabilito, al termine di un lungo confronto, che la legislatura sarebbe stata «prorogata con legge solo nel caso di guerra *in corso*»<sup>(100)</sup>.

Sempre in tema di guerra, l'articolo 75 del progetto di Costituzione reca – come accennato in precedenza – una norma che riserva all'Assemblea nazionale la deliberazione della mobilitazione generale e dell'ingresso in un conflitto. Se ne discute il 21 ottobre: il democristiano Terranova propone di consultare le regioni, prima che l'Assemblea nazionale voti la guerra o la mobilitazione; il demoburista Gasparotto suggerisce la riformulazione del testo, prevedendo che in caso «di aggressione improvvisa da parte di uno Stato straniero, il Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri» prenda «i provvedimenti indispensabili per la difesa del Paese» e convochi d'urgenza l'Assemblea nazionale<sup>(101)</sup>; Giuseppe Fuschini (DC) ipotizza che le Camere, «riunite in Assemblea nazionale» deliberino «maggiori poteri al Governo in caso di guerra». Nobile, al termine della prima parte del dibattito, chiede di sopprimere la norma contenuta nel testo-base, perché «la dichiarazione di guerra è cosa d'altri tempi, un residuo della cavalleria. Ma oggi non si fa più così. La guerra scoppia. È un fatto che si manifesta brutalmente come tale prima ancora di essere annunciato. Sulla sostanza dell'emendamento Gasparotto e da altri colleghi, si può essere d'accordo: è cosa ovvia, non occorre dirla». Nel corso della seduta pomeridiana, dopo un lungo dibattito, restano in lizza il testo proposto da Gasparotto (comprendente la mobilitazione) e una proposta di Ruini («L'Assemblea nazionale delibera lo stato di guerra e conferisce i necessari poteri al Governo»). Moro chiede che le Camere votino separatamente la deliberazione. L'articolo è votato per divisione. Alla fine,



il testo di Ruini (con la modifica proposta da Moro) è accolto: saranno le Camere a votare lo stato di guerra (non la mobilitazione) e a conferire al Governo i poteri necessari (articolo 78 della Costituzione)<sup>(102)</sup>.

Tornando sulla normativa relativa agli eventi bellici, l'Aula discute l'istituzione dei tribunali militari in tempo di guerra nella seduta pomeridiana del 21 novembre 1947, quando si esamina l'articolo 95 del progetto di Costituzione<sup>(103)</sup>. Sul terzo comma del testo base ("i tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra") gli emendamenti sono numerosi: fra i principali ci sono quelli del democristiano Mortati ("nella materia penale possono istituirsi con legge giudici speciali solo per le infrazioni commesse da militari o in caso di guerra dichiarata"), del deputato dell'UDN Grassi (che rimanda la definizione dell'opportunità del mantenimento dei tribunali militari ad una legge sull'ordinamento della magistratura penale); del socialdemocratico Ghidini (che riserva la possibilità di istituirli al caso in cui dovessero andare al seguito di unità mobilitate) dei repubblicani Conti e Perassi ("i tribunali militari sono istituiti in tempo di guerra. Possono istituirsi in tempo di pace per reati commessi da appartenenti alle Forze armate"). Leone si dichiara favorevole ad adottare il testo Conti-Perassi; Ruini concorda. Il demolaburista Persico, infine, propone di migliorare la formulazione, adottando la seguente: «I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalle leggi. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate». Votato per parti separate, è approvato. In sede di coordinamento il testo sulla magistratura militare sarà inserito come terzo comma dell'articolo 103 della Costituzione.

Il 27 novembre, durante la discussione dell'articolo 102 (ricorso in Cassazione contro le sentenze emesse dagli organi giurisdizionali ordinari) emerge, in conseguenza dell'approvazione dell'articolo 95, la necessità di affrontare di nuovo il tema dei tribunali militari. Mortati propone che il ricorso sia limitato alle sentenze emesse dagli organi giurisdizionali ordinari. In presenza di una giurisdizione speciale, aggiunge il giurista democristiano, la Cassazione dovrebbe limitarsi a sindacare l'eccesso di potere giudiziario (mancanza o difetto assoluto di giurisdizione)<sup>(104)</sup>. Leone, invece, si chiede quali saranno gli effetti del mantenimento dei tribunali militari. C'è poi, aggiunge, il problema del tribunale supremo militare, le cui funzioni «sono oggi uguali alla Cassazione, nei confronti delle sentenze dei giudici ordinari», perché al medesimo «non si può ricorrere che per motivi di violazione di legge, procedurali o sostanziali»<sup>(105)</sup>. Il relatore Paolo Rossi, in seguito, presenta una nuova versione dell'articolo: «Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra»<sup>(106)</sup>. Rossi spiega che «abbiamo stabilito la deroga soltanto per le sentenze emesse dai tribunali in tempo di guerra, parendo

evidente che non sia dato ricorso sospensivo perché, in guerra, o non serve il ricorso o non serve la sentenza. Se si prevede la sospensione, si frustrano le sentenze; se non si ammette la sospensione, di fronte alle possibili condanne a morte, si rende vano il ricorso». Al termine del dibattito il testo della Commissione, riformulato da Rossi, è approvato, dopo che l'Assemblea ha respinto l'emendamento Mortati («Il ricorso in Cassazione è sempre ammesso secondo le norme di legge contro le sentenze emesse dagli organi giurisdizionali ordinari») <sup>(107)</sup>.

Il 5 dicembre 1947 la discussione sulla difesa nella Carta repubblicana si conclude al termine della seduta pomeridiana. Durante la mattinata, l'Assemblea aveva approvato la possibilità di stabilire, con legge, limitazioni all'iscrizione ai partiti politici per alcune categorie, fra le quali anche quella dei militari di carriera in servizio attivo (destinato a diventare il terzo comma dell'articolo 98 nel coordinamento definitivo). Riprendendo il discorso sull'articolo 51, i deputati avevano accolto il testo proposto dal democristiano Edoardo Clerici <sup>(108)</sup>, sul quale Nobile aveva chiesto una correzione che limitasse il divieto ai militari di carriera in servizio attivo. Nel pomeriggio, infine, il presidente di turno Giambattista Bosco Lucarelli (DC) pone in votazione la settima norma transitoria e finale, che recita: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei Tribunali militari. Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111» <sup>(109)</sup>. Il testo sarà inserito in Costituzione come VI disposizione transitoria e finale; la sua applicazione susciterà prese di posizione polemiche, fra le quali quella di Piero Calamandrei <sup>(110)</sup>.

L'Assemblea Costituente approva la Carta Fondamentale repubblicana il 22 dicembre 1947. Il Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, la promulga il 27. Pubblicata lo stesso giorno sulla «Gazzetta Ufficiale», entra in vigore il primo gennaio 1948, come previsto dalla XVIII disposizione transitoria e finale <sup>(111)</sup>.

Il dibattito «carsico» sui temi della difesa non ha prodotto un testo in grado di razionalizzare la materia. I riferimenti, che si trovano ora in un comma, ora in un passaggio, e raramente (ad esempio nel '52) in un articolo, sono frammentari, prodotti dalla necessità di non escludere del tutto la materia dalla Costituzione e dall'occasionalità del dibattito sulla stessa. La Commissione Ruini prima e la Costituente poi non hanno riservato alle Forze armate un rilievo particolare, che quindi si configurano come uno dei tanti rami dell'amministrazione statale: dopo la vuota e retorica esaltazione della forza compiuta dal fascismo, il pendolo della storia, nel '46-'47, ha preso ad oscillare in direzione opposta. La stessa DC, che si appresta a conquistare una notevole affermazione alle elezioni per la prima legislatura (18 aprile 1948), è divisa al suo interno fra chi ha partecipato alla resistenza e avverte – sia pur in modo differente dalle forze laiche e di sinistra – lo spirare del «vento del Nord», fra chi invece si fa interprete della vocazione sociale e pacifista catto-

lica (sull'obiezione di coscienza il confronto, come abbiamo visto, si era spostato all'interno del partito di De Gasperi) e fra chi, infine, ritiene che le Forze armate, opportunamente ricostruite, possano riprendere il proprio cammino, nell'ottica dello "spirito democratico" voluto con forza dalla Costituente.

Fra le norme che – a vario titolo e con diverso rilievo – regolano la materia, possiamo operare una distinzione in due gruppi: fra quelle che disciplinano aspetti legati all'eventualità di un conflitto armato e quelle che delineano lo *status* dei militari (di carriera e di leva) e dettano disposizioni per il tempo di pace. Al primo gruppo appartengono gli articoli 11 (rifiuto della guerra come strumento d'offesa alla libertà di altri popoli), 27 (terzo comma, che esclude la pena di morte ma non nelle leggi militari di guerra), 52 (primo comma, sulla difesa della patria sacro dovere del cittadino), 60 (*prorogatio* delle Camere in caso di guerra), 78 (le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari), 87 (nono comma, ultima parte, il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere), 103 (terzo comma, prima parte: i tribunali militari in tempo di guerra "hanno la giurisdizione stabilita dalla legge") e 111 (mentre contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale è sempre ammesso ricorso, si può derogarvi "soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra"). Nel secondo gruppo, invece, comprendiamo gli articoli 52 (secondo comma, servizio militare obbligatorio; terzo comma, ordinamento democratico delle Forze armate), 87 (nono comma, il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa), 98 (la legge può stabilire il divieto d'iscrizione ai partiti politici anche per i militari di carriera), 103 (terzo comma, seconda parte: "i tribunali militari in tempo di pace hanno giurisdizione solo per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate") e la VI disposizione finale (revisione degli organi speciali tranne i tribunali militari, riordino di quello supremo militare). Dei nove articoli citati, tre appartengono a entrambi i gruppi, quattro al primo, uno al secondo. La proporzione, nettamente favorevole alla disciplina della guerra piuttosto che a quella del tempo di pace, trova giustificazione nel clima storico nel quale, come si è accennato in precedenza, la Costituente si mosse. La frammentarietà del dibattito, l'esigenza di sopire qualsiasi riferimento alle Forze armate che potesse insospettire gli Alleati e l'opinione pubblica, la diffusa convinzione che l'unica cosa da tener presente fosse il regime di guerra (dunque un'eventualità) piuttosto che dare spazio in Costituzione all'attività in tempo di pace di una difesa che restava un semplice "ramo" dell'amministrazione pubblica hanno contribuito, non meno della diffidenza nei confronti di un esercito che avrebbe potuto prestarsi ad assecondare o promuovere nuove avventure autoritarie o belliche, a fare del testo licenziato dall'Assemblea Costituente ciò che è, con i suoi (innegabili) difetti, ma anche con i suoi (altrettanto innegabili) pregi.

## NOTE

(1) Dei 573 seggi in palio, il 2 giugno 1946 ne erano stati attribuiti soltanto 556 per l'impossibilità di chiamare alle urne i cittadini delle circoscrizioni di Trento-Bolzano (VIII) e di Trieste-Venezia Giulia-Zara (XII). Cfr. L. Tentoni, *La nascita della nuova Italia* in "Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993", Roma, 1994, p. 226.

(2) Il PSIUP, il 2 giugno, ottiene 4 758 129 voti, pari al 20,72% (115 seggi), il PCI 4 356 686 voti (18,96% e 104 deputati), la DC 8 080 664 voti (35,18% e 207 seggi): nel complesso, dunque, poco più di un milione e trentamila suffragi (e appena dodici seggi) separano il blocco di sinistra dal partito cattolico. Il più forte degli altri partiti, l'Unione democratica nazionale (di matrice liberale), consegue appena il 6,79% (41 deputati); agli altri partiti rappresentati alla Costituente (PRI, Blocco Nazionale della Libertà, Partito d'Azione, Movimento Indipendentista Siciliano, Concentrazione Democratica Repubblicana, Partito sardo d'Azione, Partito dei Contadini, Fronte Democratico Progressista Repubblicano, Movimento Unionista Italiano, Partito Cristiano Sociale, Partito Democratico del Lavoro) nel complesso, va il 16,65% dei voti e 89 seggi. Altre liste, infine, senza deputati, hanno in tutto l'1,79% dei suffragi. Cfr., fra l'altro, R. Minna, *Il Governo della Repubblica*, Firenze, 1988, p. 2 e L. Tentoni, *Gli strumenti per cambiare*, Roma, 1991, p. 43.

(3) G. Maranini, *Storia del potere in Italia – 1848-1967*, Firenze, 1967, p. 327.

(4) Sul tema si legge C. Ghisalberti, *Nazione e Costituzione*, in "Nazione e nazionalità in Italia", Bari, 1994, in particolare le p. 175 e seguenti. Nel saggio, fra l'altro, l'autore afferma che: «Il tessuto della nazione era uscito profondamente lacerato, mentre la maggioranza della popolazione, stanca della guerra che si combatteva ormai con estrema durezza sul territorio nazionale, e desiderosa di vedere finite le sue sofferenze, appariva prostrata, ripiegata su se stessa, in una posizione di attesa. Seguiva la contrapposizione e la divisione che all'interno dello schieramento lealista contrapponeva i fedeli della monarchia – tendenti a recuperare i valori della tradizione liberale risorgimentale, chiaramente moderata – ai repubblicani e ai partigiani, per lo più di formazione marxista, assertori di una lotta al fascismo considerata la premessa di un rivolgimento degli assetti sociali preesistenti. Vedeva inoltre come contro tutti costoro, dall'altra parte del fronte, al fianco della Germania che continuava la sua guerra sul suolo italiano, si ergessero gli estremisti fautori della mussoliniana Repubblica sociale. Ma, al di là delle minoranze impegnate attivamente nella guerriglia partigiana o nell'opposta controguerriglia fascista, la grande maggioranza voleva soltanto sopravvivere, mantenendo spesso un atteggiamento tra l'attendista ed il passivo, come l'esperienza di larga parte del paese, ed in specie di Roma e di quella parte dell'Italia centrale maggiormente protette dall'azione del Vaticano e della Chiesa rivelava: comprendeva infatti che gli angloamericani avrebbero vinto la guerra e che l'intera penisola sarebbe stata alla fine sotto il loro controllo, data l'immensa potenza militare di cui disponevano, nell'ambito della quale – simbolo effettivo della garantita continuità dello Stato – erano inserite anche talune unità delle forze armate italiane provenienti dal Sud. La fine della guerra, comunque, sopravvenuta mentre veniva decisa la generale insurrezione partigiana nelle province settentrionali del paese, il 25 aprile 1945, nel momento del crollo finale delle difese tedesche nel Nord di fronte all'avanzata alleata, diede alla resistenza uno spazio ed un ruolo politico non indifferenti. Il successivo sviluppo ideologico della nazione fu largamente influenzato dall'assunzione di un potere pressoché totale da parte dei partiti, inquadrati nel Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia, che si dichiaravano tutti eredi dell'antifascismo e della Resistenza, ma che, per il maggiore impegno manifestato da quello comunista nella guerra civile, da esso vennero di fatto più o meno condizionati. E non soltanto nella definizione dei programmi relativi all'assetto statale postbellico

– programmi la cui realizzazione poté essere in parte modificata soltanto in conseguenza della rottura dell'unità antifascista e del definitivo inserimento dell'Italia tra le democrazie occidentali – ma anche nell'elaborazione di una storia della vicenda da poco conclusa, il cui contenuto, o, se preferiamo, la cui vulgata, parve aderire del tutto alle concezioni della sinistra marxista. Questa era riuscita di fatto a diventare largamente egemone nell'ambiente culturale italiano, malgrado la prevalenza nel Parlamento e nel paese delle altre forze politiche che dal 1947, per iniziativa di De Gasperi, avevano allontanato i comunisti dal governo, attuando nei loro confronti una sorta di *conventio ad excludendum*, al fine soprattutto di realizzare le scelte atlantiche ed europeiste che contraddistingueranno dal secondo dopoguerra in poi la politica estera del paese. Questa egemonia culturale, oltre a tradursi più o meno immediatamente nella costruzione del mito di una Resistenza tradita o fallita nei suoi veri obiettivi, che coincidevano evidentemente con quelli della rivoluzione degli assetti sociali promessa dal comunismo, ebbe una profonda incidenza nel successivo approccio dei vari partiti ai problemi del paese, e, quindi, si riflesse sul rapporto tra nazione e Costituzione che questi avevano elaborato dopo il 1943. Prese via da allora, infatti, l'idea della convocazione di una Costituente che avrebbe dovuto rifondare lo Stato dandogli una nuova Costituzione, idea chiaramente in contrasto con la tradizione statutaria sulla quale si era fondata nel Risorgimento con le annessioni, i plebisciti ed il voto del Parlamento l'unità della nazione nel rispetto della continuità e della personalità dello Stato che da subalpino era diventato italiano. La Costituente doveva essere necessariamente, nel clima di allora, l'emanazione e l'espressione dei partiti antifascisti che avevano fatto la Resistenza e, quindi, doveva riflettere nelle sue scelte i loro orientamenti programmatici del tutto innovativi rispetto alla tradizione recepita, anche se, in definitiva, avrebbe finito con l'operare una sorta di compromesso tra le loro istanze».

(5) C. Giannuzzi, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in "Il Ministero per la Costituente", Fondazione Pietro Nenni, Firenze-Roma, 1995, p. 5.

(6) *Idem*, p. 18-19.

(7) 1) Problemi costituzionali; 2) Organizzazione dello Stato; 3) Autonomie locali; 4) Enti pubblici non territoriali. A queste se ne aggiungerà poi, il 26 febbraio 1946, una quinta, per l'organizzazione sanitaria.

(8) C. Giannuzzi, *L'istituzione*, *op. cit.*, p. 23.

(9) Al quarto paragrafo dell'art. 2.

(10) Cfr. R. Riviello, *Il ripudio della guerra*, in "Stato della Costituzione", Milano, 1995, p. 44-45.

(11) Cfr. F. Botti, V. Ilari, *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopoguerra*, Roma, 1985, p. 464.

(12) A. A. Mola, *Militari e problemi della difesa alla Costituente* in "Il Parlamento italiano", vol. XIV, Milano, 1989, p. 174-175. Cfr., dello stesso autore, *Il dibattito sulle Forze armate alla Costituente* in "Le Forze armate dalla Liberazione all'adesione dell'Italia alla NATO", Roma, 1986.

(13) A. A. Mola, *Militari*, *op. cit.*, *ibidem*.

(14) Programma del PDI – Partito Democratico Italiano – Comitato Regionale Toscano – Firenze, Un Programma di Governo. Mozioni approvate dal Consiglio Nazionale del P.D.I. (Roma, 2-6 settembre 1945), s.d.; in S. Setta, *Raggruppamenti monarchici*, cit., p. 27-41 per la versione integrale, ora anche in M. Ridolfi, N. Tranfaglia, 1946. *La nascita della Repubblica*, Bari, 1996, p. 51. Un testo più completo della citazione è il seguente: «Per il rinnovamento delle Forze Armate il Consiglio Nazionale del PDI – saluta nelle tre Forze Armate il presidio più sicuro della unità, della libertà e dell'indipendenza della Nazione Italiana (...) rivolge il suo

pensiero ai Caduti, ai mutilati, a tutti i combattenti che, anche nell'avversa fortuna, tennero alto il prestigio e l'onore del soldato italiano, ed a tutti coloro che, fedeli alla bandiera, diedero il loro contributo alla lotta partigiana o sopportarono privazioni, persecuzioni, deportazioni, prigionia; pone all'ordine del giorno della Nazione la rigenerazione totale, morale e materiale delle Forze Armate in modo che queste risultino organismi superiori ad ogni interesse di parte e direttamente proporzionati alle necessità ed ai mezzi del Paese».

(15) «Agli elettori e compagni del Partito d'Azione», *L'Italia Libera*, 2 giugno 1946, ora anche in M. Ridolfi, N. Tranfaglia, 1946, *op. cit.*, p. 74.

(16) *La pace* in «Programma del Partito Socialista», IGR, Fondo Lucio Luzzatto, scatola n. 6, fasc. 6, ora anche in M. Ridolfi, N. Tranfaglia, 1946, *op. cit.*, p. 98-99. La parte più significativa del testo è la seguente: «Lottando per la liberazione del Paese, il popolo ha lottato anche per la difesa di giuste frontiere nazionali. La volontà assoluta di eliminare ogni forma di nazionalismo, che tanto male ha recato all'umanità, si associa nei socialisti a quella fermissima di tutelare i diritti del popolo italiano al tavolo della pace. (...) Nel quadro di questa pace giusta, che deve restituire al popolo italiano la fiducia nella giustizia internazionale, l'Italia democratica richiama le grandi Potenze mondiali al rispetto dei principi solennemente proclamati nella Carta atlantica sull'equa ripartizione delle materie prime, essa è pronta per parte sua a partecipare alla comune opera di pace, rompendo definitivamente con la politica della monarchia militare e dell'imperialismo fascista, che hanno fatto del nostro Paese lo strumento d'interessi non suoi e, nello spazio di mezzo secolo, l'hanno precipitato in una serie di guerre rovinose, e inscrivendo nella sua nuova Costituzione il principio della limitazione della sovranità nazionale che, in concorso con eguale rinuncia da parte di altri popoli, renda possibile l'organizzazione internazionale della sicurezza e della pace».

(17) Da *La politica dei comunisti italiani dal V al VI congresso*, Roma, 1948, p. 36-42, ora anche in M. Ridolfi, N. Tranfaglia, 1946, *op. cit.*, p. 88-89. Il testo del PCI, nella sua parte più indicativa, afferma: «Per garantire all'Italia una pace giusta e ridare alla nazione italiana liberata dal fascismo il posto che le spetta nel consesso degli Stati democratici e nella organizzazione delle Nazioni Unite il Partito Comunista propugna una politica estera che ripudi decisamente e per sempre ogni tendenza nazionalistica e ogni velleità di militarismo e di imperialismo. (...) L'Italia deve fare una politica di amicizia e intesa con l'Unione Sovietica come con le altre grandi potenze democratiche, di comprensione e collaborazione con le nazioni confinanti a occidente e oriente, rifiutando di aderire a qualsiasi blocco di potenze rivali. Scopi concreti di questa politica estera devono essere innanzi a tutto: (...) una pace giusta che non umili il popolo italiano, lasci all'Italia la città italiana di Trieste, e in tutti i campi tenga conto dello sforzo fatto dal popolo italiano per l'annientamento del fascismo, e dei sacrifici da esso sopportati nella guerra di liberazione; la riconquista della piena indipendenza nazionale; la garanzia al popolo italiano della pace che è indispensabile per la ricostruzione economica e politica e per il rinnovamento sociale del paese».

(18) «Il Partito Repubblicano alla Nazione», *La Costituente*, n. 6, 31 marzo 1946. Secondo il PRI, «La Repubblica è la pace sociale all'interno, permettendo tutte le pacifiche evoluzioni, e la pace alle frontiere. I miliardi spesi finora negli armamenti e nelle avventure internazionali saranno dedicati alla ricostruzione economica della Nazione e all'elevazione morale e sociale delle sorti del Popolo italiano».

(19) *Direttive dell'Azione Cattolica Italiana per la Costituente* in «La Civiltà Cattolica», 4 maggio 1946, ora anche in M. Ridolfi, N. Tranfaglia, 1946, *op. cit.*, p. 155-158.

(20) La Commissione per la Costituzione è formata da 75 deputati. Questi (come ricorda P. Pombeni, *La Costituente*, Bologna, 1995, p. 138-139) i costituenti scelti (prima delle sostituzioni operate anche durante i lavori della Commissione) e le liste in cui sono stati eletti: Ambrosini Gaspare (DC), Amendola Giorgio (PCI), Basso Lelio (PSIUP), Bocconi Alessandro (PSIUP), Bordon Giulio (FDPR), Bozzi Aldo (UDN), Bulloni Pietro (DC), Calamandrei Piero (PDA), Canevari Emilio

(PSIUP), Cappi Giuseppe (DC), Caristia Carmelo (DC), Castiglia Pietro (UQ), Cevolotto Mario (DL), Codacci Pisanelli Giuseppe (DC), Colitto Francesco (UQ), Conti Giovanni (PRI), Corsanego Camillo (DC), De Michele Luigi (DC), De Vita Francesco (PRI), Di Vittorio Giuseppe (PCI), Dominedò Francesco (DC), Dossetti Giuseppe (DC), Einaudi Luigi (UDN), Fabbri Gustavo (CDN), Fanfani Amintore (DC), Federici Maria (DC), Finocchiaro-Aprile Andrea (MIS), Fuschini Giuseppe (DC), Ghidini Gustavo (PSIUP), Giua Michele (PSIUP), Grassi Giuseppe (UDN), Grieco Ruggero (PCI), Iotti Leonilde (PCI), Lami-Starnuti Edgardo (PSIUP), La Pira Giorgio (DC), La Rocca Vincenzo (PCI), Leone Giovanni (DC), Lombardi Giovanni (PSIUP), Lucifero d'Aprigliano Roberto (BNL), Lussu Emilio (PSDAZ), Maffi Fabrizio (PCI), Mancini Pietro (PSIUP), Mannironi Salvatore (DC), Marchesi Concetto (PCI), Marinaro Francesco (BNL), Mastrojanni Ottavio (UQ), Merlin Lina (PSIUP), Merlin Umberto (DC), Molè Enrico (DL), Moro Aldo (DC), Mortati Costantino (DC), Nobile Umberto (PCI), Noce Teresa (PCI), Paratore Giuseppe (UDN), Penna Ottavia (UQ), Perassi Tommaso (PRI), Pertini Sandro (PSIUP), Pesenti Antonio (PCI), Piccioni Attilio (DC), Ponti Giovanni (DC), Porzio Giovanni (UDN), Rapelli Giuseppe (DC), Ravagnan Riccardo (PCI), Rossi Paolo (PSIUP), Ruini Meuccio (UDN), Simonini Alberto (PSIUP), Targetti Ferdinando (PSIUP), Taviani Paolo Emilio (DC), Terracini Umberto (PCI), Togliatti Palmiro (PCI), Togni Giuseppe (DC), Tosato Egidio (DC), Tupini Umberto (DC), Vanoni Ezio (DC), Zuccarini Oliviero (PRI). La Commissione articola i suoi lavori in tre sottocommissioni: la prima (Diritti e doveri dei cittadini) presieduta dal democristiano Umberto Tupini e composta da 18 deputati; la seconda (Organizzazione costituzionale dello Stato), presieduta dal comunista Umberto Terracini, composta da 38 membri, divisa in due sezioni (la prima sulla disciplina del potere esecutivo, la seconda sul potere giudiziario); la terza (Lineamenti economici e sociali) presieduta dal socialista Gustavo Ghidini, composta da 18 costituenti. Il Presidente Ruini non vuole far parte di alcuna sottocommissione, "riservandosi di assistere da "spettatore" alle loro riunioni", come ricorda L. Elia, *La Commissione dei 75, il dibattito costituzionale e l'elaborazione dello schema di Costituzione* in "Parlamento italiano", *op. cit.*, vol. XIV, p. 131.

(21) *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente* – Atti della Costituente e delle Commissioni – Roma, 1970, vol. VII, p. 916. Il corsivo è nostro.

(22) *Idem*, vol. VII, p. 1096.

(23) *Idem*, vol. VII, p. 1103.

(24) *Idem*, vol. VII, p. 1105.

(25) *Idem*, vol. VII, p. 1266.

(26) *Idem*, vol. VII, p. 1267.

(27) *Idem*, vol. VII, p. 1268.

(28) *Idem*, vol. VII, p. 1269.

(29) *Ibidem*.

(30) *Ibidem*.

(31) *Idem*, p. 1270.

(32) Lo farà al secondo comma, laddove si stabilirà che: "la durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra".

(33) *La Costituzione, op. cit.*, vol. VII, p. 1296.

(34) *Idem*, vol. VI, p. 695.

(35) *Ibidem*.

(36) *Ibidem*.

(37) *Ibidem*.

- (38) *Idem*, vol. VI, p. 696.
- (39) *Ibidem*.
- (40) *Idem*, vol. VI, p. 697.
- (41) *Ibidem*.
- (42) *Idem*, vol. VI, p. 699.
- (43) «La legge può sancire obblighi di prestazioni di lavoro in modo conforme alle attitudini e possibilità dei cittadini e salvaguardando nel miglior modo il compito della donna nella famiglia».
- (44) *La Costituzione, op. cit.*, vol. VI, p. 752.
- (45) *Idem*, vol. VI, p. 752-753.
- (46) *Idem*, vol. VI, p. 753.
- (47) *Idem*, vol. VIII, p. 1890-1891.
- (48) *Idem*, vol. VIII, p. 1894-1895.
- (49) *Idem*, vol. VIII, p. 1900.
- (50) *Idem*, vol. VIII, p. 1907.
- (51) *Idem*, vol. VIII, p. 1929-1934.
- (52) *Idem*, vol. VIII, p. 1942-1950.
- (53) *Idem*, vol. VII, p. 1600-1601.
- (54) *Idem*, vol. VI, p. 796-797.
- (55) *Idem*, vol. VI, p. 798.
- (56) *Idem*, vol. VI, p. 801.
- (57) *Idem*, vol. VIII, p. 1759-1760.
- (58) *Idem*, vol. VIII, p. 1760.
- (59) «Il Presidente della Repubblica dichiara la guerra, allorché sia stata deliberata dall'Assemblea Nazionale».
- (60) *La Costituzione, op. cit.*, vol. VIII, p. 1951-1952.
- (61) *Idem*, vol. VIII, p. 1952-1953.
- (62) *Idem*, vol. VIII, p. 1954.
- (63) *Idem*, vol. VII, p. 1617.
- (64) *Idem*, vol. VIII, p. 1763.
- (65) *Idem*, vol. VIII, p. 1765.
- (66) Il testo dell'articolo 15 è dunque il seguente: «Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio supremo di difesa nazionale».
- (67) *La Costituzione, op. cit.*, vol. VIII, p. 1990.
- (68) *Idem*, vol. VIII, p. 2012.
- (69) *Idem*, vol. VIII, p. 2014.
- (70) *Idem*, vol. VIII, p. 1871.
- (71) *Idem*, vol. VIII, p. 1866-1867.
- (72) «La prima Sezione della seconda sottocommissione esprime l'avviso che le future leggi sullo stato giuridico degli impiegati pubblici dispongano che i funzionari dello Stato e gli ufficiali delle Forze armate che abbiano abbandonato il servizio non possono per un termine congruo aver rapporti di affari con le Amministrazioni alle quali appartenevano».



(73) *La Costituzione, op. cit.*, vol. VIII, p. 1872.

(74) *Idem*, vol. VI, p. 166. Lussu propone di sostituire l'espressione "organizzazione internazionale" con "organizzazione europea ed internazionale".

(75) «Non è ammessa la pena di morte. Possono fare eccezione soltanto le leggi militari di guerra».

(76) *Idem*, vol. VI, p. 191.

(77) *Idem*, vol. VI, p. 192.

(78) «Le due Camere sono elette per cinque anni. I loro poteri sono tuttavia prorogati sino alla riunione delle nuove Camere. La legislatura può essere prorogata con legge solo nel caso che vi sia imminente pericolo di guerra o che la guerra sia in corso. Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. Il provvedimento che le indice fissa la prima riunione delle Camere non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni». Cfr. *La Costituzione, op. cit.*, p. 198.

(79) *Idem*, vol. VI, p. 259.

(80) *Idem*, vol. I, p. LXXV-LXXXVIII.

(81) *Idem*, vol. I, p. 295.

(82) *Idem*, vol. I, p. 374-378.

(83) *Idem*, vol. I, p. 610.

(84) Per il dibattito sull'intero articolo cfr. *La Costituzione, op. cit.*, vol. I, p. 901-911.

(85) Il corsivo è nostro.

(86) *La Costituzione, op. cit.*, vol. III, p. 1891. Merlin ribadirà il concetto dello "smembramento" dell'art. 51 anche nella seduta del 23 maggio.

(87) *Idem, op. cit.*, vol. III, p. 1895.

(88) *Idem, op. cit.*, vol. III, p. 1904.

(89) *Ibidem*.

(90) Il testo dell'ordine del giorno è il seguente: «L'Assemblea Costituente, affermato il dovere della Repubblica di onorare il sacrificio e il valore dei cittadini che hanno difeso la Patria, ritiene che una speciale legge debba provvedere alla creazione di appositi istituti di assistenza per i mutilati ed invalidi di guerra, sia militari che civili; ritiene altresì che gli ufficiali e sottufficiali in servizio permanente effettivo, mutilati di guerra, debbano, quando ne facciano domanda, essere mantenuti in servizio in speciali ruoli di onore da istituirsi con legge».

(91) *La Costituzione, op. cit.*, vol. IV, p. 2964.

(92) *Idem*, vol. IV, p. 3451.

(93) «Il Presidente della Repubblica dispone delle Forze armate, senza potere mai comandarle personalmente».

(94) «Il Presidente della Repubblica dispone delle Forze armate».

(95) «La difesa nazionale dipende direttamente dal Presidente della Repubblica che nomina il Capo delle Forze armate sia in guerra che in pace».

(96) «Il Praesidium supremo dell'Unione delle Repubbliche Sovietiche nomina e revoca il Comando supremo delle Forze armate».

(97) «Il Comandante supremo dell'esercito jugoslavo viene nominato dalla Skupcina popolare».

(98) *La Costituzione, op. cit.*, vol. IV, p. 3460.

(99) *Idem*, vol. IV, p. 3171-3186.

(100) Le parole in corsivo saranno cancellate a seguito del coordinamento del testo.

(101) *La Costituzione*, op. cit., vol. IV, p. 3393. La proposta si rifà a quanto previsto a quel tempo dalle costituzioni spagnola (art. 76); sovietica (art. 48), estone (paragrafo 82), lettone (art. 44).

(102) *Idem*, vol. IV, p. 3403-3416.

(103) *Idem*, vol. V, p. 3971-3994.

(104) *Idem*, vol. V, p. 4159-4162.

(105) *Idem*, vol. V, p. 4164.

(106) *Idem*, vol. V, p. 4184.

(107) *Idem*, vol. V, p. 4190.

(108) «La legge potrà stabilire limitazioni al diritto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati; per i militari in servizio attivo; per i funzionari e gli agenti di polizia, per i rappresentanti diplomatici all'estero». Il testo finale del comma, dopo il coordinamento, recita: «Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

(109) *La Costituzione*, op. cit., vol. V, p. 4439. Il testo è quello coordinato; nell'originale si faceva riferimento all'articolo 102.

(110) «Uno speciale discorso merita la giustizia militare. Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, quando era ancora recente il fervore della guerra partigiana, che aveva fatto sorgere dal nulla, mentre l'esercito fascista si dissolveva, un esercito di popolo, poté essere approvata nell'ultimo comma dell'articolo 52, una formula che pareva promettere un fondamentale rinnovamento del vecchio ordinamento militare: "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"; e vi fu chi, in coerenza, propose l'abolizione dei tribunali militari e la loro conservazione soltanto in tempo di guerra. Ma, la corrente conservatrice prevalse, e i tribunali militari furono mantenuti anche per il tempo di pace, "soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate" (quel "soltanto" voleva avere evidentemente un significato polemico e restrittivo) ed espressamente eccettuati (insieme col Consiglio di Stato e colla Corte dei Conti) dalla prevista revisione generale delle giurisdizioni speciali (disp. trans. VI); la stessa disposizione transitoria, nel suo ultimo comma, dispose però che "entro un anno" dall'entrata in vigore della Costituzione "si provveda con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111", P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in "Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana", Bari, 1955, ora in "Questa nostra Costituzione", Milano, 1995, p. 37-39.

(111) Per una bibliografia essenziale sui temi trattati nel presente saggio: G. De Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1972; dello stesso autore, *Il Presidente della Repubblica – art. 87, nono comma, prima parte*, in "Commentario della Costituzione", a cura di G. Branca, Bologna, 1978, p. 240 e seguenti; A. Cassese, *Il Presidente della Repubblica – art. 87, nono comma, seconda parte*, in "Commentario della Costituzione", p. 270 e seguenti; V. Bachelet, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962; G. Landi, voce *Forze armate*, in "Enciclopedia del Diritto", vol. XVIII, Milano, 1969, G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri istituzionali*, Milano, 1967; C. Morbidelli, *Lo spirito democratico e il servizio militare*, in Foro amministrativo, 1970, I, p. 984 e seguenti; S. Sicardi, *Il Parlamento e la dichiarazione di guerra*, in "Stato della Costituzione", Milano, 1985, p. 245-246; R. Riviello, *Il ripudio della guerra* in "Stato della Costituzione", Milano, 1985; P. Giocoli Nacci – A. Loiodice, *Costituzione italiana*, Bari, 1991; V. Falzone – F. Palermo – F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976 (IV edizione).

## LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

GUGLIELMO NEGRI

Il tema al nostro studio odierno deve essere necessariamente inquadrato nella sua cornice storica iniziando l'esame dalla posizione del Re nel sistema statuario. Essa, per quanto concerne il processo decisionale dell'indirizzo di politica estera e della politica militare, si appoggiava su solide basi giuridiche e sostanziali: l'essere, infatti, il Sovrano il capo del potere esecutivo, l'organo delle relazioni con l'estero, il titolare del potere di controllo dell'operato del Gabinetto, il comandante supremo delle regie Forze Armate, il capo di una dinastia ormai potente ed influente e la cosiddetta "fontana degli onori".

Il Re occupava il grado più elevato della *gerarchia* militare, le truppe giuravano collettivamente e gli ufficiali individualmente a lui fedeltà, oltreché allo Stato ed alle leggi dello Stato, giuramento che si ripeteva collettivamente all'avvento del nuovo Re.

È vero che quando, nel 1848 e nel 1859, il Re detenne, in guerra, il *comando effettivo*, già, nel 1848, alla Camera subalpina si chiese "Se al campo vi era un generale responsabile, e quando dico responsabile, non intendo già che egli debba rispondere dell'esito della guerra, ché questo è nelle mani di Dio, ma della sua condotta" (interpellanza Radice 17 giugno 1849). Ma è anche vero che sul punto non v'è traccia di cristallizzazione normativa "organizzatoria" se l'art. 39 del Regolamento per il servizio di guerra del 10 marzo 1912, parte I, prevedeva semplicemente la *possibilità* che il Re, per ragioni individuali e d'interesse generale, non assumesse *personalmente* il comando dell'esercito. Ipotesi che non si verificò ancora nella guerra del 1915, nella quale il Re assunse il *comando supremo* delle forze di terra e di mare, *certamente con il pieno consenso del gabinetto e lo esercitò, tuttavia tramite il Capo di Stato Maggiore* il quale "è, per quanto riguarda la condotta della guerra, *oltre che per il rapporto gerarchico anche per la natura del suo ufficio in guerra*, un esecutore degli ordini del Re di cui ha la fiducia e verso di cui è direttamente responsabile".

Con ciò non si intende sostenere che il Capo dello Stato avesse funzione di *comando effettivo* delle Forze armate, ma osservare che il Re manteneva una *notevolissima influenza personale* sull'Esercito e sulla Marina, *anche nel caso* che il Governo avesse preferito, per motivi politici generali, chiedergli di affidare ad altri il Comando supremo in guerra o limitare in tempo di pace la partecipazione regia alla decisione dell'indirizzo politico militare ed alla vita concreta (quella amministrativa) delle Forze Armate stesse.

È interessante riportare il pensiero di Mancini e Galeotti.

Dopo aver accennato i decreti reali del 1849 e del 1866, con i quali, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Re stabilì che tutti gli ordini per le operazioni di guerra sarebbero stati dati in suo nome dai generali Chrzanowsky e La Marmora, che ne assumevano la responsabilità, gli autori osservano: "Si avvisarono in questo modo i due ministri che si trovavano in quell'epoca al potere, di circondare la prerogativa del Comando supremo delle forze di mare e di terra affidato al Re, di alcune guarentigie che l'avessero in certo modo contenuta nei limiti più corretti di ogni potere costituzionale, sì che rimanesse salda in ogni caso la massima che il Re non può far male. *Quanto vi siano riusciti non spetta a noi il ricercare, perocché sia questa una delle più delicate ed oscure questioni di diritto costituzionale, nella quale la pratica parlamentare nostra non sparge altra luce oltre quella assai scarsa che deriva dagli incidenti innanzi ricordati*". Anche il Crosa, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, dopo aver rilevato che il "Comando effettivo dell'esercito solleva gravi questioni" ritiene che "la politica prevalsa, che dirime assai bene la difficoltà del problema, limita la responsabilità del gabinetto alla nomina ed eventualmente alla rimozione del capo di stato maggiore. Non può consentirsi e non può ammettersi che il Re personalmente rimuova il comandante e personalmente impartisca ordini durante le azioni di guerra. Ogni suo atto durante il comando dell'esercito deve essere voluto dal capo di stato maggiore e perciò non può che essere trasmesso da questi, la rimozione e la sostituzione del capo di stato maggiore non può non essere voluta pure dal gabinetto che in tal modo ne assume la responsabilità".

L'Assemblea Costituente, discutendo le materie collocate nel titolo IV, Rapporti politici, della prima parte della nostra Costituzione approvò l'art. 52 che rimane un pilastro nei rapporti tra le istituzioni militari della Repubblica, lo Stato e i cittadini. "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio di diritti politici. L'ordinamento delle forze armate si uniforma allo spirito democratico della Repubblica".

Il relatore Onorevole Merlin chiarì in maniera precisa che questa ultima formula vuol dire che "l'esercito, senza venire meno al principio di unità e di disciplina, nella sua organizzazione e nei suoi regolamenti non deve venire meno a quel rispetto della libertà e della dignità umana che è l'elemento fondamentale del progresso civile. Con ciò non si nuoce all'esercito, ma lo si rafforza, rendendolo aderente allo spirito e alla volontà nazionale". È interessante rilevare che durante l'ampia discussione dell'art. 52 furono toccati, con straordinaria preveggenza, molti aspetti problematici che si appaleseranno con forza negli anni successivi: l'obiezione di coscienza, l'ammissione delle donne a prestare servizio militare, l'ammissione di forme di volontariato, materie sulle quali i Padri fondatori lasciarono saggiamente la porta socchiusa.

Con l'art. 54 poi si dispose: "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempiere con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge".

La figura del Presidente della Repubblica, così come la disegnarono i Padri costituenti, non è circondata dall'alone dei miti e degli ambigui poteri di prerogativa in cui accanto alla lettera dell'art. V dello Statuto, si trovavano la norma emblematica della sacertà ed inviolabilità regia, la posizione di *supremitas* del sovrano in un ordinamento sostanzialmente gerarchizzato ed in una società classista, la sua qualifica di "primus miles"; elementi tutti che, uniti alla sua normale specializzazione "professionale" nelle arti diplomatiche e militari, notevolissima rispetto a quella del transitorio personale politico, trasformavano talvolta la primazia in posizione del Re in un effettivo intervento risolutivo rendendo, comunque, *concreta e penetrante* l'influenza regia ed efficacissima la funzione commissaria del Sovrano, quand'era necessaria. Questo retroterra non esiste più. Ma, nel momento di profilare la nuova istituzione costituzionale, il nostro Costituente sentì il fascino di quel *vuoto* (la costruzione che scompariva era, infatti, uno dei più grandi contributi che la mitologia feudale avesse dato alla moderna scienza costituzionale, come l'evoluzione costituzionale inglese ben dimostra), vuoto che riempì con la formazione di un nuovo retroterra, in cui si colloca, appunto, il Presidente della Repubblica "*rap-presentante dell'unità nazionale*".

All'art. 87 fu stabilito che il Presidente della Repubblica "ha il comando delle Forze Armate, presiede il Consiglio Supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere".

Risulta chiaro dalla discussione avvenuta in Assemblea Costituente e dalle ricordate conclusioni cui si pervenne addirittura nella vigenza statutaria che essendo il capo dello Stato irresponsabile, con l'attribuzione del comando delle Forze armate, come rilevò l'on. Aldo Bozzi, il Presidente della Repubblica "assolve ad una funzione puramente decorativa nel quadro di quella generale di unificatore e simbolo di tutti i poteri dello Stato". E, tuttavia, parte della dottrina ricorda che il Presidente della Repubblica, quale tutore della Costituzione, può e deve vegliare sull'osservanza dell'art. 52 della carta costituzionale utilizzando i numerosi strumenti a sua disposizione, dall'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge del governo, al potere di rinvio delle leggi alle Camere, alla possibilità di far valere le proprie opinioni ed orientamenti con un potere *d'intervento consultivo*. Anzi v'è un autore, il professor Predieri, il quale ha sostenuto che "Il Presidente della Repubblica non interviene, né concorre a determinare l'indirizzo politico del governo salvo nella determinazione della politica militare in cui il Presidente del Consiglio Supremo di Difesa è compartecipe dell'attività di governo, quale componente attivo, con funzioni di primazia presidenziale nell'organo collegiale".

Infatti il Presidente della Repubblica, nel complesso meccanismo della Costituzione italiana, assolve ad una insostituibile, tipica funzione di equilibrio e garanzia tra governo, Parlamento, Corte Costituzionale, magistratura, Forze armate e gli stessi partiti, che non è scomponibile, peraltro, in atti singoli o d'un pezzo, ma costituisce una funzione globale di raccordo battezzata da uno dei Padri della Costituzione "magistero di persuasione e di influenza". Al Presidente della Repubblica spetta di dichiarare la guerra che deve essere deliberata dalle Camere (e qui aderisco alle opinioni del Perassi, del Balladore Pallieri, del Biscaretti, del Bon Valsassina) con *legge formale* stante la gravità della deliberazione e dato che questo è l'atto tipico per cui si manifesta la comune volontà delle Assemblee. In questo caso sono dell'opinione che il Capo dello Stato non potrebbe correttamente far uso del suo potere di rinvio della legge recante la deliberazione di guerra altro che per motivi di legittimità costituzionale, cioè per la violazione di un altro articolo della Costituzione fondamentale, cioè dell'art. 11 che recita: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali".

Avversa alla recisa asserzione del Balladore Pallieri ("Tutte queste disposizioni, in sostanza, *esprimono soltanto una linea di politica estera* che l'Italia, nel momento in cui ha formato la sua Costituzione, ha dichiarato di voler seguire. Come ogni programma politico, è di incerta realizzazione, e può inoltre, per mutate circostanze, essere abbandonato o rovesciato"), il quale nega, perciò, ogni contenuto giuridico alla postulazione costituzionale, sono le posizioni di una notevole parte della dottrina: Mortati ("il limite che si è voluto porre all'esercizio della discrezionalità dello Stato nei rapporti internazionali non ha natura diversa da quella propria degli altri stabiliti per diversi campi di attività sicché il suo abbandono esigerebbe una revisione costituzionale"); Biscaretti (l'art. 11 "rende possibile una costituzionale deliberazione dello *stato di guerra* solo nell'eventualità che si debba fronteggiare un'aggressione bellica"); Perassi ("La liceità o l'illiceità di un ricorso alla guerra in tale ipotesi non sarebbe valutata che secondo le regole del diritto internazionale dalle quali l'Italia fosse vincolata. Ma queste considerazioni non importano che le dette disposizioni costituzionali non abbiano rilevanza giuridica nell'ordinamento italiano, così come non è senza effetti nel diritto interno di uno Stato la dichiarazione di neutralità permanente, che fosse inserita nella sua Costituzione"); Cereti ("Naturalmente anche le Camere sono vincolate dal principio affermato nell'art. 11"); Lavagna ("L'art. 11 è atto ricognitivo ed interpretativo della volontà pacifista e di collaborazione del popolo italiano, al quale come a soggetto immediato e diretto, anzi come a corpo sovrano, essa risulta formamente attribuita"). Si rinvia all'ampio e suggestivo studio del Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, nel quale, analizzati l'origine storica, le fonti ideologiche e soprattutto il contenuto nozionale del principio per cui l'Italia rinuncia alla guerra e la condanna, fuorché nei casi di autodifesa individuale e collettiva, si conclude

per la coesistenzialità di tale principio alla costituzione materiale del nostro Stato e per la immodificabilità di esso anche attraverso il previsto procedimento di revisione costituzionale. Per la parte che qui ci interessa particolarmente, il Bon Valsassina opina, che “bisogna escludere ogni responsabilità del Capo dello Stato sia per la promulgazione della legge con cui le Camere abbiano deliberato lo stato di guerra, sia per la dichiarazione esterna di esso, trattandosi di atti dovuti che non integreranno mai gli estremi dell'alto tradimento o dell'attentato alla Costituzione”. È di qualche interesse rilevare che la formula della “rinuncia alla guerra” come strumento di politica nazionale fu suggerita nella relazione alla Commissione Forti, presentata dall'Ago e dal Morelli, i quali erano convinti della opportunità di una dichiarazione che sottolineasse la politica di pace e di osservanza del diritto internazionale, e di favore verso tutte le forme di organizzazione internazionale e sovranazionale perseguite dallo Stato italiano. Nella sottocommissione Forti si ebbe la medesima discussione della dottrina odierna sull'attribuzione o meno d'un effettivo contenuto giuridico alla postulazione consigliata. In Assemblea Costituente non vi fu, invece, dibattito di rilievo.

Le nostre Forze armate, durante il Regno ed in regime repubblicano, non hanno mai posto in discussione il principio del *civil control* e cioè la diretta dipendenza del vertice militare dal governo responsabile verso il Parlamento. E per quanto concerne il Consiglio Supremo di Difesa, presieduto dal Presidente della Repubblica, ben ha osservato il compianto Vittorio Bachelet, che: “la istituzione del Consiglio in parola non può spostare le competenze o stabilire nuovi e diversi rapporti tra gli organi costituzionali: il Consiglio può essere considerato al più come uno strumento offerto al Presidente della Repubblica per esercitare i suoi poteri di garanzia, equilibrio e controllo in rapporto alle particolarissime esigenze di imparzialità nella preparazione e nell'impiego delle Forze Armate”.

Resta da sottolineare la funzione di controllo parlamentare. Questa è notevolissima e particolarmente situata nelle due Commissioni parlamentari permanenti della Difesa alla Camera e al Senato.

Le Commissioni, anche per il procedimento decentrato di discussione nel loro seno delle interrogazioni ed interpellanze e per il potere di risoluzione, occupano oggi una posizione centrale nel processo decisionale per quanto concerne la vita delle istituzioni militari.





## LA SCELTA ATLANTICA DELL'ITALIA

PIETRO PASTORELLI \*

Il tema della scelta atlantica potrebbe sembrare un argomento lontano dalla problematica di questo convegno, poiché quando correntemente parliamo di scelta atlantica ci riferiamo all'adesione dell'Italia all'Alleanza Atlantica, all'inserimento dell'Italia nel mondo occidentale e ad alle versioni che di questo inserimento, di questa scelta atlantica, sono state date, tutte di natura strettamente politica.

Quando si è potuto cominciare a studiare il problema dell'adesione dell'Italia all'Alleanza Atlantica, all'inizio degli anni ottanta, con la pubblicazione dei documenti americani, sono stato proprio io ad affrontare per primo questa tematica in una relazione ad un convegno. In quella occasione attirai l'attenzione su quanto vi fosse di impreciso nella storiografia, peraltro scarsa ed assai partigiana, e nella pubblicistica su questo tema della scelta atlantica presentato, in sostanza, come un'imposizione statunitense all'Italia. Questa era l'immagine corrente, immagine ovviamente alimentata dalle polemiche politiche e dal dibattito politico che si era verificato al momento in cui la decisione fu presa.

Innanzitutto è da dire che non è affatto vero che furono gli americani ad imporre all'Italia l'Alleanza Atlantica. È esattamente il contrario: siamo stati noi a cercare di entrare a farvi parte.

In secondo luogo è fondamentale tener presente che non si trattò esclusivamente di un problema politico, quello cioè della scelta di campo tra Oriente ed Occidente, ma che la questione si fondava sul problema della sicurezza del paese. Problema della sicurezza che, è bene ricordare, è strettamente connesso alla definizione di sovranità: la capacità cioè dello Stato di garantire la propria integrità territoriale e l'indipendenza politica. Detto in termini più semplici, è la capacità dello Stato di garantire da minacce esterne il proprio territorio e di garantire le regole di convivenza accettate dalla popolazione. Quando questa capacità manca, si ha o la perdita di territorio o l'imposizione di ordinamenti da parte di altri, la ben nota sovranità limitata.

A questo problema il governo fu estremamente sensibile, in particolare il presidente del Consiglio, De Gasperi. E quando il problema di garantire da minacce esterne il territorio e le regole accettate dalla popolazione concretamente si pose?

Possiamo rispondere che esso si pose alla data convenzionale del 15 dicembre 1947 momento in cui, con l'entrata in vigore del trattato di pace, le truppe di occupazione (quella parvenza che ne era rimasta a quella data) avrebbero dovuto sgombrare il nostro paese. Venuta dunque a cessare la funzione delle truppe di

occupazione di garantire il territorio italiano, della cosa doveva farsi diretto carico il governo.

Ma il governo attraversava, in quel momento, una fase delicata poiché attendeva non tanto una sua legittimazione, che certamente era l'espressione dell'Assemblea Costituente, ma soprattutto l'entrata in vigore della Costituzione. Siamo infatti alla vigilia delle elezioni che avrebbero dovuto stabilire quale interpretazione avrebbe avuto la nostra Costituzione. Ed è questo il vero nodo politico di quelle che furono le elezioni del 18 aprile, cosa che una larga parte della storiografia non ha mai voluto ammettere. Se si confronta infatti questa Costituzione con tante altre, con quelle della Bulgaria, della Romania, dell'Ungheria, della Polonia, ecc, si può constatare che sostanziali differenze non ci sono. Quello che però differisce è l'interpretazione: una interpretazione di democrazia liberale o una interpretazione di democrazia progressista, come si diceva dalle nostre parti, o popolare, come si è poi detto negli Stati dell'Europa orientale.

Ebbene, di fronte alla responsabilità che il governo andava ad assumersi, il presidente del Consiglio fece due cose: primo, chiese agli Stati Uniti se erano disponibili ad inviare forniture militari, perché le nostre Forze Armate uscivano dal trattato di pace fortemente ridimensionate e dalla guerra fortemente ridotte nelle loro capacità operative, e, secondo, chiese se gli Stati Uniti erano disposti a dare una garanzia al governo italiano di assistenza diretta, in caso di complicazioni o di aggressioni esterne.

La terza misura che fu adottata – ma anche questo è ignorato dalla storiografia – fu quella di allargare la base del governo: di fare, cioè, appello a tutte le forze, che condividevano con la Democrazia Cristiana i medesimi principi ispiratori, a partecipare al governo perché il momento dell'uscita delle forze di occupazione dall'Italia era anche quello ritenuto più delicato e pericoloso. Non ci dimentichiamo le minacce rivoluzionarie e la difficile situazione politica nella quale si trovava il nostro paese. Ebbene, a quell'appello risposero le forze, diciamo, di centrosinistra, ovverosia i repubblicani e i socialdemocratici, che affiancarono la Democrazia Cristiana e i liberali dando luogo ad un allargamento della maggioranza.

Quale fu la risposta degli americani alle nostre domande? Favorevole all'invio di forniture militari, contraria all'assunzione di una garanzia esplicita. Tutto quello che il presidente americano affermò in una sua dichiarazione fu che gli Stati Uniti avevano interesse al mantenimento di un'Italia libera ed indipendente, punto e basta. Ma quanto alla sostanza della dichiarazione, vale a dire la conseguenza della dichiarazione che l'Italia desiderava, e cioè che, in caso di complicazioni, dalle truppe americane di occupazione in Austria sarebbe venuto un concreto concorso alla difesa dell'Italia, questo certamente non fu concesso. La richiesta di De Gasperi peccava forse di ingenuità, ma certamente rispecchiava un orientamento comune delle forze di maggioranza.

Poco dopo ci giunse l'invito a partecipare, nell'imminenza delle elezioni del 18 aprile, al Patto di Bruxelles, cioè a quell'alleanza militare difensiva che stavano concertando Francia, Gran Bretagna ed i Paesi Benelux, Belgio, Olanda e Lussemburgo.

Di fronte a questa offerta concreta il governo italiano rifiutò, adducendo a motivo che un paese che ancora doveva eleggere i deputati della sua prima legislatura, ai quali si sarebbe poi spettato di votare sugli indirizzi della politica estera italiana e, quindi, anche sulla difesa, non poteva assumere un impegno di tal genere. Probabilmente ci furono anche altre ragioni di carattere, direi, elettorale, di non legarsi o compromettersi, e in questo aveva ovviamente un ruolo preminente la sinistra democristiana, ma anche gli stessi socialdemocratici che avevano profonde divisioni al loro interno. La risposta negativa italiana naturalmente pesò, come ogni evento nella politica internazionale, e inglesi e francesi – lasciamo da parte gli amici di minor peso del Benelux – conclusero che l'Italia non voleva prendere impegni perché voleva barcamenarsi tra Oriente ed Occidente.

Con la questione delle forniture militari il problema si risolse anche peggio. Quando gli americani all'inizio del 1948 comunicarono che avrebbero potuto, intorno a fine febbraio-primi di marzo, far arrivare il materiale bellico richiesto, il governo italiano declinò l'offerta rimandando, eventualmente, la cosa a dopo le elezioni. A questo punto anche gli americani si disinteressarono della sorte italiana, in una riunione ad alto livello (quelle dove si prendono le decisioni che contano e non nella infinita varietà di sfumature che siamo abituati a leggere nei documenti) il 27 aprile 1948, quando l'Italia rifiutò ancora dopo le elezioni la partecipazione al Patto di Bruxelles, il segretario di Stato, Marshall, il sottosegretario, Lovett, e il capo della Commissione esteri senatoriale, Vanderberg, convennero e misero a verbale che, dal momento che si stava progettando un'alleanza militare difensiva, era bene non avere l'Italia nell'alleanza, perché avrebbe distrutto "la naturale base geografica dell'area atlantica". Era naturalmente una formula di cortesia per dire che, se l'Italia entrava nel Patto di Bruxelles, l'avrebbero potuta prendere in considerazione, visto che la trattativa si svolgeva tra gli Stati Uniti ed il Canada da un lato e Patto di Bruxelles, globalmente considerato, dall'altro. Ma, dal momento che gli italiani non avvertivano alcun senso di solidarietà nei confronti dei paesi del Patto, tant'è che non ci volevano entrare, gli Stati Uniti si disinteressarono del tutto dell'Italia.

Questa è la situazione che si presenta quando, finalmente, abbiamo un governo che è l'espressione del risultato elettorale del 18 aprile, quando c'è una situazione, quindi, che consente di prendere decisioni. Ma se si va a leggere il discorso programmatico del presidente del Consiglio, con il quale chiede la fiducia alle Camere (peraltro scontatissima in quanto la Democrazia Cristiana aveva da sola la maggioranza assoluta e, quindi, i voti degli altri tre partiti erano graditissimi ed aggiuntivi ma, in ogni caso, non determinanti), si constata che in quella occasione De Gasperi non disse nulla della politica estera italiana e, quindi del problema della difesa e della sicurezza del paese, ma si limitò a dire che l'Italia avrebbe applicato accordi concernenti il Piano Marshall e cioè l'Organizzazione Economica per la Cooperazione Europea. Il che era banalità, nel senso che l'impegno era già stato preso, era un impegno notissimo e quindi dire che l'Italia gli avrebbe dato esecuzione voleva non dire nulla degli orientamenti futuri per la soluzione del

problema della sicurezza che, in quanto tale, non veniva nemmeno menzionato. Perché questo? Perché conoscendo l'orientamento delle forze politiche, sapendo come la pensava l'opposizione, ma conoscendo anche la profonda divisione esistente nella maggioranza (abbiamo ora evocato alcune posizioni della cosiddetta sinistra democristiana, che era poi composta da vari elementi, e ho ricordato le divisioni all'interno dei socialdemocratici), era consapevole che il problema non poteva essere oggetto di un aperto dibattito.

Ci si incanalò, dunque, verso la soluzione della neutralità. Ma naturalmente il presidente del Consiglio, in questo confortato da tutto il Consiglio dei Ministri, decise che la neutralità doveva in ogni caso essere armata perché le neutralità disarmate, la storia lo insegnava, non portavano altro che guai. Nella seconda guerra mondiale, infatti, le neutralità disarmate erano state scavalcate, e dall'una e dall'altra parte – ricordiamo i casi della Danimarca e dell'Iran – e questo tutti lo sapevano. Presa la decisione della neutralità armata, si poneva il problema della sua realizzazione concreta: come, cioè, il paese potesse, pur senza stringere accordi con nessuno, avere delle forze armate efficienti, almeno allo scopo di proteggere l'unica frontiera che era allora considerata minacciata, quella con la Jugoslavia, e lo era a vario titolo sia dal punto di vista tecnico-militare che da quello politico.

Ebbene i militari svolsero il loro compito. Questo aspetto della storia dell'adesione dell'Italia all'Alleanza Atlantica è stato messo a fuoco molto bene dagli studi di Leopoldo Nuti, nel suo originario saggio sulla "missione Marras" e nel successivo lavoro sulla ricostruzione delle forze armate italiane dopo la Liberazione.

Cosa fecero i militari? Intanto risposero che avevano bisogno di conoscere i piani e le intenzioni degli altri paesi e, in secondo luogo, quali forniture e soprattutto quali crediti essi erano disposti a darci, perché non c'erano fondi per nulla e men che mai per la difesa, visto l'orientamento effettivo della maggioranza. I protagonisti attivi furono il generale Trezzani, che era il capo di Stato Maggiore della Difesa, il generale Marras, che era il capo di Stato Maggiore dell'Esercito, e l'ammiraglio Maugeri, che era il capo di Stato Maggiore della Marina (non ho tracce di quello che fecero gli aviatori ma penso che non abbiano potuto fare molto, visto che erano quelli che si trovavano nelle condizioni peggiori).

Così Marras – uomo di esperienza internazionale ed abbastanza conosciuto, che era stato a lungo addetto militare a Berlino al tempo della guerra ed anche prima, ed era poi finito in un campo di concentramento – si recò in Germania, dove si trovava il Comando delle truppe americane in Europa, per incontrare il comandante Clay a cui rivolse una serie di interrogativi sui piani difensivi americani. L'interrogativo principale riguardava le intenzioni statunitensi nel caso di ripiegamento delle forze di occupazione in Austria: avrebbero ripiegato verso il Reno o verso Trieste? Gli americani, ovviamente, non risposero nulla. Questa prima missione del generale Marras, mandato forse troppo ingenuamente allo sbaraglio dal governo, si concluse, quindi, con un insuccesso.

Successivamente giunse però l'invito allo stesso generale Marras a recarsi negli Stati Uniti perché, come aveva precisato Clay, la problematica posta era tale

che non poteva essere affrontata dal comandante in loco di una situazione speciale, quale era quella dei comandanti delle zone di occupazione in Germania, ma andava discussa a Washington. L'invito fu naturalmente accettato dato l'interesse italiano a stabilire questo contatto ed ad esplorare l'idea, che nel frattempo aveva preso consistenza e che era accettata anche dalla sinistra democristiana, dell'alleanza bilaterale.

Ho avuto una lunga polemica con alcuni più giovani colleghi che negavano che la sinistra democristiana accettasse questa idea di una alleanza con gli Stati Uniti. Ancora, da ultimo, Guido Formigoni ha dedicato un libro alla difesa di questa tesi, mettendo in ombra e giustificando la posizione di quella ala del partito. Ma questo libro, essendo stato pubblicato dopo l'ottantanove o dopo il novantuno addirittura, non ha più nemmeno il senso di inserirsi in un dibattito politico perché, cambiata la situazione generale, queste cose sono ormai accettate da tutti.

Arrivò, dunque, l'invito. Si concordò una data ma si chiese poi un rinvio, cosa che seccò notevolmente gli americani. Perché si chiese di rinviare? Perché nel frattempo era giunto in Italia il segretario di Stato americano. Su questa visita del generale Marshall, esiste un'ampia documentazione. Essa non portò ad alcun risultato concreto determinando una grossa delusione nel governo italiano. In effetti noi non chiedemmo nulla. Convinti che tutti volessero qualcosa dall'Italia rimanemmo in posizione di attesa, e nulla offrì Marshall che, invece, non era venuto per chiedere bensì per ascoltare le richieste italiane.

Bisognava dunque, delusi dall'atteggiamento statunitense e preoccupati dal problema della sicurezza, prendere una decisione. De Gasperi che era, come ho già detto, particolarmente sensibile al problema, usava quest'espressione "Bisogna riuscire a tener chiuse le porte di casa", frase che rispecchiava forse una concezione un po' ottocentesca ma che rispondeva a quello che era il suo pensiero politico. Siamo tra la fine di ottobre e la prima quindicina di novembre, un periodo che lo stesso De Gasperi ha ricordato, in un suo discorso, come il tempo del "lungo travaglio": il travaglio per una decisione. È una frase estremamente tipica, pronunciata in un discorso ai dirigenti lombardi della D.C. il 23 aprile 1949, come lo erano molte altre dei suoi discorsi soprattutto quando parlava in piccole assemblee e non nei grandi comizi. De Gasperi era consapevole della necessità di fare qualcosa in una situazione in cui l'Italia non veniva presa in considerazione da nessuna parte: c'erano i rifiuti da parte degli amici francesi, o che tali noi consideravamo; l'atteggiamento degli inglesi era estremamente severo nei nostri riguardi; gli americani erano estremamente seccati dal comportamento del governo italiano soprattutto per la questione delle forniture militari. A ciò si aggiunse la diagnosi, devo dire estremamente precisa, fatta dall'ambasciatore americano Dunn ed inviata a Washington su quello che era il pensiero del governo italiano: «Qui si pensa che, tutto sommato, si può avere neutralità e protezione militare. Neutralità come posizione ufficiale del Paese, poi gli Stati Uniti debbono prendere l'impegno di aiutare l'Italia in caso di aggressione. È una visione un po' utopistica. Comunque, questa è la visione del mondo politico italiano».

Questa situazione, De Gasperi lo comprendeva, non portava a nessuna conclusione e, soprattutto, non consentiva di garantire la sicurezza del paese che tutti avrebbero considerato, come era stato nei secoli, terra possibile di passaggio. Ecco il perché del "lungo travaglio" per una decisione. Esso si concluse il 20 novembre del 1948, con un discorso pronunciato a Bruxelles in una sede, diciamo, neutrale, una sorta di *convention* di partiti cattolici. De Gasperi disse che non si potevano disgiungere la libertà e la giustizia dalla pace, ma che queste avrebbero formato un trinomio solo se si fosse potuto arrivare alla pace attraverso la garanzia dei propri confini e attraverso la collaborazione con gli altri paesi. Era un'apertura ed una dichiarazione piena agli interessati ascoltatori di Inghilterra e Francia, oltre che ai minori del Benelux, della disponibilità dell'Italia di cominciare a muoversi.

Questo discorso provocò, com'era naturale, la richiesta da parte dell'opposizione di un dibattito in Parlamento sugli orientamenti per la difesa del Paese e per la politica estera. Fu presentata la nota "mozione Nenni", che sosteneva a spada tratta la politica di neutralità, alla quale fu contrapposta una mozione che riassumeva le frasi principali del discorso di De Gasperi a Bruxelles e che si chiamò, dal nome del presentatore, "mozione Giacchero". Seguirono cinque giorni di un lungo dibattito abbastanza pacato e serio, in rapporto a quelli che si svolsero dopo. Ovviamente la mozione di maggioranza, nonostante questa chiara apertura verso la possibilità di fare qualcosa, di muoversi e di uscire da una situazione di isolamento, ebbe una larga maggioranza.

Di qui il via, finalmente, alla "missione Marras", il cui scopo era quello di verificare le effettive possibilità di realizzazione della linea di neutralità armata. Le istruzioni che furono date al povero generale Marras erano un insieme di dire e non dire, nello stile tipico incontrato spesso da chi ha dovuto eseguire le istruzioni del governo. In sostanza, forniture militari e alleanza a due, o trattato di assistenza militare. Bisognava, però, solo esplorare l'esistenza di queste possibilità, senza prendere nessuna decisione in proposito. Nella prima metà di dicembre del 1948 il generale Marras svolse molto bene la sua missione. La sua esplorazione dette il risultato che doveva dare. I militari americani, il generale era ospite dei *Joint Chiefs of Staff*, dissero che certamente l'Italia si poteva difendere, che certamente si poteva stabilire un collegamento con le forze alleate in Austria ma, quanto a forniture militari, non ve ne erano. E quando Marras ribattè che gli Stati Uniti stavano rifornendo la Francia, gli fu fatto notare che quella era un'altra cosa, un vecchio impegno da rispettare. I militari americani si dichiararono disponibili a stabilire un "piano di aiuti" che, però, avrebbe avuto le stesse caratteristiche del Piano Marshall: un quantitativo generale che sarebbe poi stato suddiviso tra i richiedenti. Ma, per esser presi in considerazione tra i richiedenti, bisognava rispondere a determinati requisiti che, ed è questo l'aspetto più delicato della questione, l'Italia, come fecero capire, non sembrava avere. Il problema era di natura politica: non si potevano disperdere mezzi con paesi che non davano sufficienti garanzie di affidabilità.

A questo punto l'Italia si sarebbe trovata in un completo isolamento e nell'impossibilità di risolvere il problema della sicurezza se non avesse, provvidenzialmente, avuto l'aiuto della Francia. La Francia non era la "sorella latina" che ci amava molto, anzi contrariamente all'opinione di De Gasperi e di molti altri uomini politici italiani, i francesi di quel tempo non ci amavano per niente. Nell'incontro di Cannes i francesi non dissero nulla: chiesero semplicemente se l'Italia voleva aderire al costituendo Consiglio d'Europa, quello che ha poi seduto a Strasburgo e che ancora esiste, ma di cui nessuno nota l'esistenza per il suo scarso rilievo politico. La domanda di adesione, che venne presentata proprio per dimostrare la disponibilità italiana alla collaborazione, fu oggetto di un dibattito in Parlamento particolarmente acceso. La sinistra, cioè l'opposizione, si schierò contro sostenendo che avrebbe comportato una cessione di sovranità e pertanto violato la Costituzione. D'altra parte questa Europa, in cui nasceva un primo coagulo politico anche se embrionale e senza sviluppo, era contraria agli interessi dell'Unione Sovietica e pertanto anche del partito comunista.

Intanto il 16 gennaio 1949 fu mandato al Dipartimento di Stato un *memorandum* in cui si chiedeva, ancora una volta, se gli Stati Uniti erano disponibili a stringere un'alleanza bilaterale con l'Italia. Questa volta gli americani non risposero per niente. In effetti era una domanda che non meritava risposta in quanto non doveva neppure essere posta dopo l'esito della "missione Marras", al quale era stato chiarito molto bene il pensiero statunitense.

Questa era la situazione quando i francesi scoprirono il valore che poteva avere per loro l'Italia. Quale era questo valore? C'erano due punti importanti: il primo relativo alla difesa sulla frontiera meridionale ed il secondo connesso con la difesa dei territori coloniali. Nel momento in cui i francesi si battevano per la difesa del territorio tedesco, e quindi per una difesa dell'alleanza non sul Reno ma sull'Elba, si resero conto che anche per la loro frontiera meridionale sarebbe stato preferibile difendersi ai limiti della pianura padana, anziché a ridosso del confine alpino.

Per quanto riguarda la difesa delle colonie era noto a tutti che gli Stati Uniti non avrebbero mai intrapreso alcuna azione di difesa dei territori coloniali, per questioni di principio. I paesi europei erano pienamente consenzienti su questo ed anche la Francia lo era. Per essa tuttavia esisteva il problema dell'Algeria considerata, secondo la costituzione francese, non una colonia ma un dipartimento metropolitano, tal quale lo stesso territorio nazionale. Il governo francese quindi, mentre si tentava di includere nel trattato una discriminazione sui dipartimenti francesi, non poteva accettare che una parte di quello che la sua costituzione considerava territorio nazionale potesse essere esclusa dalla difesa. La presenza dell'Italia avrebbe fatto abbassare il parallelo preso come limite sud dell'alleanza e lo avrebbe avvicinato all'Algeria.

Questi furono i due argomenti in base ai quali il governo francese, senza darci alcun preavviso, improvvisamente, in sede di negoziato per l'alleanza, pose l'ingresso dell'Italia come condizione per sostenere quello della Norvegia. Sull'ingresso

della Norvegia non c'erano discussioni: erano tutti favorevoli, considerando le tradizioni e l'importanza strategica di quel Paese ed il consenso dei norvegesi era pieno ed esplicito. La posizione francese venne ad ostacolare gravemente il negoziato. Si discusse lungamente, fu fatto il bilancio dei pro e dei contro dell'avere o non avere l'Italia nell'alleanza, e si arrivò alla conclusione di rimettere la decisione al presidente degli Stati Uniti, Truman, visto che l'Italia in ogni caso avrebbe rappresentato un peso per l'alleanza, essendo considerato un alleato "inefficace ed infido", e questo è scritto nei documenti, perché essa nel corso di due guerre aveva cambiato fronte tutte e due le volte (il che è una verità inoppugnabile) e nella seconda guerra mondiale era stata un peso anziché un concorso per la Germania.

Come reagì il presidente Truman? Rimase dapprima sorpreso e perplesso. "È certo – dicono molto esplicitamente i verbali delle conversazioni fra il segretario di Stato ed il presidente – che sarebbe molto meglio fare un'alleanza senza l'Italia. Ma – osservò Truman (e qui si vede la capacità dell'uomo politico) – quali inconvenienti produrrebbe dire no ora ai francesi? Un prolungamento del negoziato e una manifestazione di disaccordo all'interno del mondo occidentale: due cose che non debbono avvenire". E allora, sia pur a malincuore – secondo l'appunto della conversazione del 2 marzo 1949 fra il segretario di Stato e il presidente – ma per ragioni politiche generali, Truman disse a Marshall di comunicare agli altri paesi che negoziavano che il presidente americano riteneva che si dovesse accettare la proposta francese.

Quando questo parere venne comunicato si sollevò un coro di proteste. Tuttavia, avendo in partenza convenuto di far dirimere la controversia dal presidente americano, tutti si acconciarono a questa sua decisione. Gli inglesi, però, vollero mantenere il punto sino alla fine precisando che, in ogni caso, non avrebbero consentito la partecipazione di un italiano al negoziato. Pertanto, giunto ed accettato l'invito, il ministro degli Esteri italiano poté recarsi a Washington solo per la cerimonia della firma. Sforza, nonostante la considerazione di cui godeva negli ambienti internazionali, forse un po' diversa da quella che aveva in patria, presso i quali era enormemente stimato da tutti e considerato un grande esperto di affari internazionali, oltre che, come effettivamente era, un credente nei valori occidentali, non poté dire niente. Fece un discorsetto di circostanza ma rimase in una condizione di assoluto isolamento.

Arrivato, dunque, l'invito l'8 gennaio si trattò di prendere una decisione politica: accettare o non accettare questo invito, che non era stato sollecitato direttamente ma che veniva in virtù dell'intervento francese? Naturalmente le forze politiche di maggioranza si dissero favorevoli, con l'eccezione dei socialdemocratici. Questi ebbero una vicenda estremamente travagliata: la direzione del partito votò 8 contro 7 per il no ma il giorno dopo, ricondotti alla discussione da Saragat che era ben deciso a non essere messo in minoranza, ribaltò la decisione con la votazione di 8 contro 7 a favore (evidentemente durante la notte qualcuno ci ripensò). Nel gruppo parlamentare democristiano ci fu una lunga discussione che dimostrò



come i cosiddetti teorici o sostenitori della sinistra non avevano, oltre al loro seguito personale, nessun altro seguito. Quale era l'alternativa che essi proponevano, visto che l'ipotesi della neutralità armata con appoggio da parte degli Stati Uniti era impossibile? Proponevano la "Lega dei Neutri", vale a dire un'alleanza con la Svizzera e con la Svezia. In un mio scritto ho qualificato questa come una proposta fantastica o bambinesca che denota la mancata comprensione e conoscenza della situazione politica internazionale. Ritengo pertanto che non esistesse una effettiva posizione della sinistra democristiana, altro che come attaccamento a determinati valori non condivisi non solo dal gruppo parlamentare, ma dalla grandissima parte dell'elettorato che il 18 aprile aveva largamente votato quel partito, tanto da dargli la maggioranza assoluta.

Il problema della sicurezza veniva risolto in questo modo, attraverso l'alleanza, che voleva dire la partecipazione ai fondi, che furono poi messi a disposizione per consentire all'Europa di armarsi più efficacemente, il coordinamento dei piani e i vari altri aspetti previsti. Il giudizio della storiografia su questa soluzione del problema della difesa parte spesso dall'incomprensione o dalla trascuratezza con cui esso è stato affrontato ed è poi stato influenzato dalle successive raffigurazioni della "oppressione" degli Stati Uniti.

Termino questa mia esposizione ricordando semplicemente un solo episodio di quello che successe dopo. Entrati per il rotto della cuffia nell'alleanza, con un dibattito parlamentare che si svolse alla metà del marzo del 1949, in cui la discussione non si svolse con argomenti orali ma picchiandosi – i resoconti dei rappresentanti stranieri su questa discussione fanno rabbrivire poiché sono percorsi dall'interrogativo sulla democraticità dell'Italia e sulla effettiva sua capacità di collaborare con i futuri alleati – e ratificata l'adesione con un altro dibattito non meno acceso del precedente, la nostra prima iniziativa fu quella di chiedere quali posti nei comandi dell'alleanza sarebbero toccati all'Italia. Raccontava il vecchio ambasciatore Lucioli, che in quel tempo si trovava a fare l'incarico d'affari a Washington: "Non sono mai stato trattato così male, in vita mia, come rappresentante diplomatico del mio paese. Mi hanno messo alla porta coprendomi di insulti".

Questa è la storia della scelta atlantica quale risulta dai documenti. Volerla affrontare solo come un problema politico, mentre essa va studiata nel quadro del problema di vita e sopravvivenza di ogni comunità statale, ne impedisce l'esatta comprensione.

\* *Testo tratto dalla registrazione della conferenza tenuta dall'autore nella giornata del 27 novembre 1997.*

FINTO DI STAMPARE NEL  
MESE DI NOVEMBRE



STAMPATO NELLO  
STABILIMENTO GRAFICO MILITARE - GAETA.  
(20115) del 2000 Fasc. 1090 di 34 ff.